

Ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner

Expropriation for urban development on the basis of municipal plans

Af SOFIE AAGAARD FAARUP

Denne fremstilling beskriver lov om ekspropriation til byudvikling fra 1980's tilblivelse og retspolitiske baggrund. Der foretages en vurdering af loven og dens forarbejder i forhold til grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper, aktualitet, nødvendighed og proportionalitet. Fremstillingen analyserer Naturklagenævnets praksis på området, i alt 8 afgørelser, da Naturklagenævnet er den administrative klagemyndighed, og da ingen sag har været forelagt domstolene. Der kommenteres på udviklingen i nævnets praksis efter en konstateret stramning af praksis, der sammenholdes med ekspropriationshjemmelen, lovmotiver og gisninger i forhold til baggrunden for denne stramning. I perspektivering kommenteres kritisk på lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner i forhold til grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper, og der vurderes på en evt. prøvelse af bestemmelsen politisk som juridisk. Konkluderende findes, at lovbestemmelsen er på kant med grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper.

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Indledning..... | 3 |
| 1. Kriterier for ekspropriation i grundlovens § 73..... | 4 |
| 1.1 Ekspropriationen skal være krævet af almenvellet..... | 4 |
| 1.2 Nødvendighedskrav..... | 7 |
| 1.3 Aktualitetskrav..... | 8 |
| 1.4 Proportionalitetskrav..... | 8 |
| 2. Lov om ekspropriation til byudvikling – tilblivelsen..... | 10 |
| 2.1 Første lovfremstilling i 1975-76..... | 10 |
| 2.2 Anden lovfremstilling i 1976-77..... | 11 |
| 2.3 Tredje lovfremstilling i 1979-80..... | 11 |
| 3. Planlovens § 47 stk.1..... | 12 |
| 4. Naturklagenævnets praksis..... | 15 |
| 4.1 KFE 1999.264, Struer-sagen..... | 16 |
| 4.2 KFE 2003.147, Viborg-sagen..... | 17 |
| 4.3 KFE 2004.91, Trehøje-sagen..... | 18 |
| 4.4 KFE 2006.381, Struer 2-sagen..... | 19 |
| 4.5 KFE 2007.407, Ribe-sagen..... | 21 |
| 4.6 KFE 2008.8, Brødstrup-sagen..... | 22 |
| 4.7 NK 15.09.08, Hadsten-sagen..... | 24 |
| 4.8 NK 04.02.2009, Skejby-sagen..... | 25 |
| 5. Naturklagenævnets praksis – sammenfatning..... | 27 |
| 5.1 Naturklagenævnets muligheder..... | 27 |
| 5.2 Formandsafgørelser..... | 27 |
| 5.3 Ophævede ekspropriationsafgørelser..... | 28 |
| 5.4 Citat af lovforarbejder..... | 28 |
| 5.5 Enstemmighed – dissens..... | 28 |
| 5.6 Stramningstendens..... | 29 |

| | |
|--|----|
| 6. Perspektivering i forhold til grundlovens § 73..... | 29 |
| 6.1 Administration under hensyn til § 73..... | 29 |
| 6.2 Lovbestemmelsens ophævelse..... | 30 |
| 6.3 Domstolsprøvelse..... | 31 |
| 7. Konklusion..... | 33 |
| 8. Litteraturliste..... | 34 |

Indledning

Denne fremstilling undersøger praksis vedrørende ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner jf. planlovens § 47. Denne bestemmelse giver¹ kommunerne hjemmel til at foretage ekspropriation hvor det eneste plangrundlag var en kommuneplan, altså uden at specificere ekspropriationsformålet nærmere i en lokalplan eller byplanvedtægt. Det juridisk interessante ved ekspropriation efter kommuneplanen alene er særligt, at der eksproprieres på et upræcist og et uaktuelt grundlag og at hjemmelen derfor bliver givet uden at en lokalplan foreligger. Dette hjemmelsgrundlag vil blive behandlet og sammenholdt med ekspropriationsbetingelserne i grundlovens § 73.

Der foretages en analyse af ekspropriationshjemmelen i planlovens § 47 stk.1, og denne sammenholdes med grundlovens § 73. Fremstillingen vil tage afsæt i de administrative afgørelser som Naturklagenævnet har truffet siden 1999. Fremstillingen inddrager artikler og lovforslag og sætter fokus på, hvorfor denne bestemmelse har været så meget debatteret de sidste 10 år. Der har endnu ikke været en sag vedr. ekspropriation til byudvikling på grundlag af en kommuneplan, der er gået til domstolene, og der kan af den grund kun gisnes om, hvordan domstolene ville forholde sig, hvis en sag ville være kommet for retten.

Grundlovens ekspropriationsbetingelser er vigtige udgangspunkter for denne fremstilling, der sigter mod at holde frihedsrettigheden i grundlovens § 73 op mod samfundets udvikling vedrørende dette særlige emne. Fremstillingen indeholder derfor indledningsvis en nærmere beskrivelse af grundlovens ekspropriationsbetingelser og de hertil knyttede retsgrundsætninger og principper. Endvidere beskriver fremstillingen lovens udvikling fra Lov om ekspropriation til byudvikling til planlovens bestemmelse i § 47. Naturklagenævnets praksis bliver derfor central.

At kommunernes hjemmel til at ekspropriere på grundlag af kommuneplaner er blevet afskaffet her ved afslutningen af denne afhandlings færdiggørelse vil afslutningsvis blive vurderet i forhold til nogle af de betragtninger og sammenhænge, der kommenteres kritisk.

1. Kriterier for ekspropriation - grundlovens § 73

Ejendomsretten er ukrænkelig. Dette følger udtrykkeligt af Danmarks riges grundlov af 5.juni 1849 og senest 5.juni 1953 § 73 stk.1.:

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

¹ Folketinget vedtog den 28. maj 2009 at ophæve kommunernes hjemmel til at foretage ekspropriation alene på grundlag af en kommuneplan. Denne begrænsning træder i kraft den 1. august 2009.

Den private ejendomsret begrænses af ekspropriationsretlige indgreb, der tillades i almenvellets interesse. De tre betingelser, der skal være opfyldt før en ekspropriation kan gennemføres, er:

- Almenvellet skal kræve det
- det kan kun ske ifølge lov
- og mod fuldstændig erstatning

Hvis ikke disse tre betingelser alle er opfyldt, er ingen således pligtig at tåle en afståelse af sin ejendom ved ekspropriation jf. grundlovens § 73 stk.1.

Ejendomsretten hører til de traditionelle menneskerettigheder. Med forbillede i de amerikanske enkeltstaters forfatninger nævner den franske erklæring om menneske- og borgerrettigheder af 1789 ejendomsretten som en af de naturlige og ufortæbelige menneskerettigheder, hvilke det er enhver politisk sammenslutnings formål at opretholde, og ejendomsretten erklæres hellig og ukrænkelig. Dog med forbeholdet af ekspropriation.² Grundlovens § 73, der altså bl.a. er inspireret af den franske menneskerettighedserklæring, er en væsentlig bestemmelse, eftersom den er en af frihedsrettighederne, og helt grundlæggende af særdeles stor betydning for Danmarks demokratiske samfund og styre. Det er klart, at en indskrænkning i enhver danskers frihedsrettighed må kræve klare retningslinjer.

1.1 Ekspropriationen skal være krævet af almenvellet

Ifølge grundlovens § 73 stk.1, 2.pkt. kan ekspropriation kun finde sted, hvor almenvellet kræver det. Heri ligger, at der skal være tale om varetagelse af samlede samfundsmæssige interesser.

Ekspropriationsbetingelsen fandtes allerede i grundlovsudkastet. Under forhandlingerne i Rigsforsamlingen blev ordene, ”hvor almenvellet kræver det”, foreslået erstattet med, ”når den behøves til et offentligt brug”. Hensigten med dette var, at indskrænke adgangen til at ekspropriere.³

Umiddelbart kunne udtrykket ”almenvellet” forstås som en modsætning til rent private interesser. Det er ikke afgørende for forståelsen af ”almenvellet”, at ejendomsindgrebet sker til fordel for et offentligt retssubjekt. Ekspropriation kan således godt ske til fordel for private interesser og stadig være begrundet i almenvellet, mens almenvellet omvendt ikke altid kan begrunde ekspropriation til fordel for stat eller kommune.⁴ Der skal være den fornødne samlede offentlige interesse. Ekspropriationsbetingelsen ”hvor almenvellet kræver det” er dog upræcis, og det er ifølge Max Sørensen vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at give bestemmelsen et klart og sikkert indhold ud fra sædvanlig juridisk fortolkning. Almenvellet dækker således over almene samfundsmæssige hensyn, og dette ender ofte til sidst i vurderinger af politisk karakter, og sådanne vil ikke kunne læses direkte i loven eller forarbejderne. Et så ubestemt kriterium indsat i en retsregel giver anledning til flere overvejelser. Først og fremmest vil det give anledning til at overveje hvem, der i det konkrete tilfælde efterprøver om kriteriet er respekteret.⁵

Det er således svært at definere, hvad almenvellet præcist dækker over, men det er muligt at opremse eksempler, hvor det i hvert fald ikke er almenvellets interesse, der eksproprieres efter. Disse eksempler findes i rigt omfang, og omhandler ekspropriation til særinteresser. Det er uinteressant at liste sådanne eksempler, og ifølge Germer absurd, fordi ingen ansvarlig politiker ville drømme om at stille forslag om ekspropriation til fordel for rene særinteresser.⁶

² Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, Gyldendal 1954, s. 717

³ Rigsforsamlingen, sp. 2593-96 og 3192-3201

⁴ Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, Gyldendal 1954, s. 751

⁵ Max Sørensen, Statsforfatningsret, Juristforbundets Forlag, København 1969, s.397

⁶ Peter Germer, Statsforfatningsret, 4.udgave, Jurist- og økonomforbundets forlag, 2007, s.288

[Den aktuelle debat, der har været affødt af loven om bortfald af hjemmelen til ekspropriation på grundlag af kommuneplanen, har alligevel givet inspiration til indkredsning af visse formål, som har givet anledning til kritik af ekspropriationsformålet generelt. Der har været tale om ekspropriation (på baggrund af lokalplaner) til golfbaner, skydebaner, forlystelsesparker, store erhvervsforetagender m.v.]

Upræcisheden i ”hvor almenvellet kræver det” læser Ross i stedet som, at hovedvægt skal lægges på ordet ”kræver” for at få en specifik mening med udtalelsen, og han anfører herom:

”Det betones herved, at ekspropriation i sig selv er et beklageligt indgreb i borgernes rettigheder og derfor kun bør finde sted, når indgrebet er virkeligt påkrævet, ikke blot til en vis grad ønskeligt. Det er altså ikke nok, at indgrebet tjener et almennyttigt formål, det må tillige kræves, at dette formål ikke, eller i hvert fald ikke lige så godt, kan virkeliggøres uden at gøre dette indgreb.”

At ekspropriationen tjener et offentligt formål i samfundet er derfor ikke ensbetydende med, at dette er tilstrækkeligt til at legitimere indgrebet i den private ejendomsret. Ross var ikke optaget af begrænsninger i lovgivningskompetencen, navnlig ikke mht. grundlovens § 73, men alligevel fremhæver han proportionalitetsbetragtninger.⁷

At en ekspropriation ikke kvantitativt må udstrækkes ud over hvad ekspropriationsformålet kræver, er utvivlsomt og fastslået i U.1935.1040H og U.1960.829.H.⁸ Begrebet ”hvad almenvellet kan kræve” er aktualiseret i højesteretsafgørelsen, U.2000.577H, der vedrører det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip.

Sagen omhandlede en ejendom, der blev drevet som frugtplantage, beliggende ud til Als Sund. I medfør af § 43 i lov om offentlige veje eksproprierede kommunen et areal på ca. 660 m² af ejendommen til anlæggelse af en 3 m bred sti for offentligheden langs med kystklinten. Ekspropriationsformålet var etablering af en stien for derved at give offentligheden mulighed for at foretage rundtur til fods for at danne sig et indtryk af bl.a. de kampe, der i 1864 fandt sted i det pågældende område efter landsætningen af tyske tropper på Als. Ekspropriationen blev anset for nødvendig for at realisere det anførte kulturhistoriske formål, og ekspropriationen gik ifølge Højesteret ikke ud over, hvad ekspropriationsformålet krævede. Der fandtes ikke grundlag for at statuere, at der i kommunens behandling var indgået usaglige hensyn, og da det ikke var godtgjort, at det, der opnåedes ved ekspropriationen, ud fra proportionalitetsbetragtninger ikke stod i rimeligt forhold til de gener, ekspropriationen havde medført, fik ejeren ikke medhold i en påstand om, at ekspropriationen var ulovlig eller ugyldig.⁹

Sagen rejser det statsforfatningsretlige spørgsmål om proportionalitet og hensynet til almenvellet. Hvor meget kræves der, når man forholder sig til sætningen ”når almenvellet kræver det”? Er det rimeligt at foretage indgreb i den private ejendomsret, for at interesserede kan tage sig en historisk travetur langs sundet? Eller bør der være tale om en undergrænse for hvad almenvellet kan kræve? Dette blev der efter dommen sat fokus på. Højesteret fandt det ikke godtgjort, at der skulle være et misforhold mellem ekspropriationsformålet og de gener, der påførtes ejeren. Hansen Jensen fremhæver dog, at sagen nok må antages at bringe forholdsmæssighedsbetragtninger på banen, og giver grundlag for at overveje om ikke indgrebet - ekspropriation af 660 m² fra en frugtplantage beliggende ud til Als Sund til brug for anlæg af en 3 m bred sti for offentligheden langs kystklinten - i hvert fald var i nærheden af at stå i et sådant misforhold til de forfulgte interesser - at give offentligheden mulighed for at foretage en historisk gåtur, at der var tale om en krænkelse af et forholdsmæssighedskrav. Hvis ekspropriationen havde omfattet eventuelle driftsbygninger eller ejerens beboelsesejendom, mener Hansen Jensen, at en krænkelse ”synes nærliggende”.¹⁰ Heri vil mange sikkert være enige. Udover proportionalitetsbetragtningerne vedrører Hansen Jensens artikel netop også

⁷ Se generelt om Alf Ross's grundlovsfortolkning i Jens Peter Christensens: Forfatningsretten og det levende liv, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1990, s. 97-156.

⁸ Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, Bind 2, 3.udgave, 2.oplæg, København 1983, s. 683

⁹ Alssund-sagen, U.2000.577/1H

¹⁰ U.2000B.435 Michael Hansen Jensen: Ekspropriation og proportionalitet

spørgsmålet, om det virkelig er nødvendigt at ekspropriere fra en ejendom for at offentligheden kan foretage en historisk gåtur? På den måde spiller nødvendighedskravet i hvad almenvellet kræver i høj grad sammen med det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip.

Dommen er interessant, fordi Højesteret forholder sig til forholdet mellem ”almenvellets interesse” i at få anlagt en sti langs et historisk spændende område overfor ekspropriations private ejendomsret og dermed tager stilling til proportionalitetsbetragtninger og dermed også nødvendigheden. Sondringen mellem det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip og det forvaltningsretlige ses i denne dom, eftersom Højesteret tager stilling til om stien og dermed ekspropriationsformålet er krævet af almenvellet. Højesteret vurderer derfor proportionaliteten statsforfatningsretligt, da det essentielle er, hvorvidt ejeren skal afstå en del af sin ejendom for offentlighedens interesse i at gå langs vandet på det historiske sted, frem for om ekspropriationen kunne gøres på en mindre indgribende måde.

At ekspropriation kun kan ske ifølge lov, som det udtrykkes i ekspropriationsbetingelse nummer to, henleder til det gennemgående statsforfatningsretlige legalitetsprincip, som anses for at være en sædvaneretlig regel, der gælder for ethvert indgreb i borgernes dispositionsfrihed og individuelle økonomiske situation. Max Sørensen bemærker om ekspropriationsbetingelse nummer to har en selvstændig betydning, eller om denne blot er et konkret udslag af det almindelige legalitetsprincip. Max Sørensen mener, at kravet i grundloven har en vis selvstændig betydning, både fordi formuleringen udelukker, at en sædvane kan give hjemmel til ekspropriation, og fordi, det er den almindelige opfattelse, at det udtrykkelige krav om lov-hjemmel må opfattes som et krav om, at lovhjemmelen skal have et mere præcist indhold end hvad der ville være tilstrækkeligt efter det almindelige legalitetsprincip. Max Sørensen mener, at ekspropriationsformålet må være angivet i loven.¹¹ Dette synspunkt er interessant i forhold til nærværende fremstilling, fordi det åbner mulighed for at vedtage en lov, kun til formål at opfylde legalitetskravet, der kan føre til for vidtgående ekspropriationer, hvilket ville kunne undgås hvis ekspropriationsformålet fremgik tydeligere af loven eller dennes motiver. Max Sørensens synspunkt om et nærmere konkretiseret ekspropriationsformål stiller spørgsmål om vidtgående ekspropriationer generelt. Ekspropriationer jf. planlovens § 47 stk.1 antages i denne fremstilling, at være vidtgående og stiller derfor spørgsmål ved forholdet til samspillet med grundlovens § 73.

1.2 Nærmere om nødvendighedskravet

Det fremgår af den kommenterede kommuneplanlov, at betingelserne for lovligt at kunne ekspropriere suppleres af nogle mere almindelige betingelser, som ifølge Bendt Andersen har udviklet sig fra ekspropriationspraksis fra GRL § 73 om netop det særlige i frihedsrettigheden om ejendommens «ukrænkelighed»¹². Den første almene betingelse er, at ekspropriationen skal være krævet af almenvellet og heraf følger et generelt nødvendighedskrav for at myndigheden kan realisere en ekspropriation jf. kommuneplanlovens § 34, og nu planlovens § 47. Nødvendighedskravet er ikke alene udviklet af ekspropriationspraksis. Max Sørensen anvender således begrebet ”den offentlige nødvendighed” under sin karakteristik af ejendomsrettens beskyttelse, hvor han ligesom Poul Andersen henviser til den franske menneskerettighedserklæring. Nødvendighedskravet findes ligeledes udtalt i Forordningen af 8.marts 1845 om grundafståelse til jernbaneanlæg, hvor forordningen henviste til den allerede i ældre forskrifter fastslåede regel: ”at enhver Eier, hvis Ejendom behøves til Udførelsen af en for det almindelige Bedste nødvendig Foranstaltning, er pligtig at afstaae samme mod billig og fuldstændig Erstatning.”¹³

¹¹ Max Sørensen, Statsforfatningsret, Juristforbundets Forlag, København 1969, s.394

¹² Kommuneplanloven, 3.udgave, Kommenteret af Bendt Andersen & Ole Christiansen, side 381

¹³ Max Sørensen, Statsforfatningsret, Juristforbundets Forlag, København 1969, s.378

Nødvendighedskravet omfatter flere elementer¹⁴, herunder det almindelige proportionalitetskrav. Heri ligger kravet om anvendelse af den for grundejeren mindst indgribende måde jf. U.1965.209Ø, som er nærmere behandlet nedenfor.

1.3 Aktualitetskravet

Det er fremhævet, at der skal være aktualitet for det formål ekspropriationen søger at realisere.¹⁵ Dette princip er anerkendt i teorien som et supplement til betingelserne i grundlovens § 73 om ekspropriation.

I aktualitetskravet ligger, at myndighederne ikke kan ekspropriere til et formål, der ikke er nært forestående. Hvis anvendelsen først skal realiseres på et senere tidspunkt vil ekspropriationen stride imod aktualitetskravet. Det anføres da også forsigtigt i teorien, at bestemmelsen om ekspropriation til gennemførelse af en byudvikling i overensstemmelse med en relativt langsigtet kommuneplan næppe kan anses for uproblematisk i forhold til aktualitetskravet.¹⁶

Det er bemærkelsesværdigt, at statsforfatningsretten er forholdsvis tavs mht. aktualitet og nødvendighed og disse betragtninger først er behandlet af Bendt Andersen i kommenteret kommuneplanlov. Tavsheden skyldes måske, at de statsforfatningsretlige skribenter opfatter disse to afledte kriterier (nødvendighed og aktualitet) for helt selvfølgelige.

1.4 Proportionalitet

Nødvendighedskravet har som fastslået ovenfor rødder langt tilbage, men kan også siges at være en naturlig konsekvens af proportionalitetsprincippet.¹⁷ Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip omfatter nødvendighed og tillige forholdsmæssighed, for at sikre forvaltningens korrekte udøvelse af skøn indenfor de forvaltningsretlige grænser. Midlet skal således stå i rimeligt forhold til målet, der tænkes udført. Forvaltningen skal altid anvende den mindst indgribende foranstaltning, hvis denne er tilstrækkelig til varetagelse af formålet.¹⁸

Proportionalitet anskues i to forskellige henseender dels det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip, dels det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det er interessant, at i de senere år er proportionalitetsprincippet også blevet drøftet som et statsforfatningsretligt princip¹⁹. Det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip omhandler spørgsmålet, om man overhovedet kan anvende det ekspropriationsretlige indgreb, mens det forvaltningsretlige vedrører overvejelser om en mindre indgribende ekspropriation kunne have været anvendt.

Føromtalte dom fra Alssund illustrerer det statsforfatningsretlige proportionalitetsprincip, hvilket artiklen af Hansen Jensen også forholder sig til. I denne sammenhæng må en ældre dom fra Bornholm, U.1965.209Ø, Bageren i Knudsker tillige nævnes. Østre landsret kender i denne sag en ekspropriation for ulovlig pga. proportionalitetsbetragtninger.

Sagen handler om en ejendom, der er pålagt en oversigtsservitut. Erhververen af ejendommen etablerede en bagerforretning på ejendommen og lod området foran bagerforretningen asfaltere. Vejinspektoret var af den opfattelse, at dette asfalterede forareal ville blive anvendt til parkeringspladser i strid med oversigtsservituten, og ville have asfalten brudt op og opsat et jerngelænder. Vejinspektoret truede med, at manglende overholdelse ville resultere i ekspropriation af arealet. Ejeren af ejendommen brød noget af asfalten op, plantede roser og satte en 12 cm kantsten op for at overholde servituten. Da Vejinspektoret alligevel iværksatte ekspropriation efter vejbestyrelseslovens § 23, stk.1 hvorefter arealer kan kræves afstået: ”i det omfang, det må anses for nødvendig -- til sikring af oversigt over vejkryds ---” lagde bageren i Knudsker sag an og påstod ekspropriationen ugyldig. Retten nåede frem til, at det ikke kan afvises, at ejeren ved etableringen af kantstenen overholdt servituten og aftalen med Vejinspektoret. Retten lagde særlig vægt på, at selve den tinglyste oversigtsdeklaration intet indeholdt om den nærmere indretning af det servitutbelagte areal. Retten lagde også særlig vægt på, at sagsøgte der-

¹⁴ Anne Birte Boeck, Lov om Planlægning, 2. reviderede udgave, s. 357

¹⁵ Hanne Mølbeck & Jens Flensborg, Ekspropriation i Praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2007, 1.udgave, s.59

¹⁶ Karsten Revsbech og Alex Puggard, Lærebog i Miljøret, Jurist- Økonomforbundets forlag, 2008, 4.udgave, s.112

¹⁷ U.2000B.435 Michael Hansen Jensen: Ekspropriation og proportionalitet

¹⁸ Hanne Mølbeck & Jens Flensborg, Ekspropriation i Praksis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2007, 1.udgave, s.54-55

¹⁹ U.2000B.435 Michael Hansen Jensen: Ekspropriation og proportionalitet

med havde påberåbt sig en konkret aftales overholdelse under trussel om ekspropriation, hvis ikke aftalen opfyldtes. Retten fandt således, at aftalen kunne og burde have været søgt retligt fastslået og håndhævet ved almindeligt søgsmål ved domstolene, hvorefter retten fandt at ekspropriationen ikke var lovlig.

Sagen viser, at forvaltningsretlige proportionalitetsbetragtninger er væsentlige ved ekspropriation. Allerede fordi ekspropriationen kendes ulovlig i medfør af proportionalitetsbetragtninger finder retten det uforholdende at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender. Sagen, U1965.209Ø, har i mange år været en klassisk dom indenfor ekspropriation, der belyser det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.²⁰

Nu har en nyere dom, U.2002.2281V, suppleret det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip i relation til ekspropriation.

U.2002.2281V handlede om landbrugsejendommen Mosegård, der fik afbrudt sin vejadgang til det offentlige vejnet som følge af anlægget af motorvejen mellem Nørresundby og Brønderslev. Ekspropriationskommissionen skulle tage stilling til, hvordan ejendommen mest hensigtsmæssigt kunne få etableret en ny vejadgang. Kommissionen kom til, at vejadgangen for Mosegård mest hensigtsmæssigt kan etableres via dæmningsvejen, der gik ved skellet til Hvoruptorp ejendommen. Dette resulterede i ekspropriation fra Hvoruptorp ejendommen til vej og yderrabatter mv. hvortil der i alt medgik et areal på ca. 3660m². Det forhold, at der var mulighed for at undgå det ekspropriationsretlige indgreb og i stedet udbedre den anden mulige adgangsvej, Teglværksvej, gav ikke i sig selv grundlag for at tilsidesætte ekspropriationskommissionens afgørelse som ugyldig, da dette hensigtsmæssighedsskøn skulle foretages af ekspropriationskommissionen og indenfor dens kompetence. At kommissionen således skønnede, at vejadgangen via dæmningsvejen var bedre end via Teglværksvej, var der således intet at bemærke om. Vestre Landsret bemærkede med henvisning til skønsmandens forklaringer, at forbedringsudgifterne til Teglværksvej ikke ville overstige de udgifter, der var ved at foretage det ekspropriationsretlige indgreb. Herefter fandt retten, at sagsøgte (Vejdirektoratet) ikke havde godtgjort nødvendigheden af den foretagne ekspropriation, idet vejadgangen til Mosegård kunne have været opnået ved et for ekspropriationen mindre indgribende løsning ved at forbedre den eksisterende markvej på Mosegårds egne jorder. Betingelserne for ekspropriationen var derfor ikke opfyldt og som følge heraf blev ekspropriationen ophævet.

Det afgørende i sagen var, at Mosegård skulle have en ny vejadgang til offentlig vej. Den eksproprierede vejadgang over Hvoruptorp var den mest ønskelige for Mosegård, fordi den førte hurtigt ud til Aalborg og Nørresundby. Ekspropriationskommissionen overså tilsyneladende de afgørende proportionalitetshensyn – nemlig at vejforbindelsen til offentlig vej kunne etableres for den næsten samme udgift og på Mosegårdens egen ejendom.

[Som en parentes bemærkes her, at Hvoruptorp ikke havde mulighed for at påklage ekspropriationskommissionens afgørelse om projektet. Sagen skulle afgøres ved domstolene, da statsekspropriationsloven ikke giver nogen administrativ klagemulighed.]

2. Lov om ekspropriation til byudvikling – tilblivelsen.

Den 1.april 1980 blev lov om ekspropriation til byudvikling vedtaget. Lovens tilblivelse foregik imidlertid ikke uden en særdeles hektisk debat og uro. Gennem fem år drøftede folketinget flere gange loven. Men allerede tre år tidligere havde bestemmelsens indhold været fremme i et andet lovforslag, så emnet havde altså huseret igennem otte år fra 1972-73 frem til 1980. Tilblivelseshistorien kan måske have en begrænset juridisk betydning, men i denne fremstilling er gennemgangen af lovens tilblivelse blevet vurderet med særligt henblik på hovedhensynene bag loven og fokus på, hvordan aktualitets- og nødvendighedskravet i grundloven er blevet omtalt. Dette er retspolitisk, men i denne sammenhæng ikke uvæsentligt for fremstillingen.

²⁰ Jf. Bendt Christensen, Forvaltningsret, opgaver, hjemmel, organisation, 1991, s. 220 og Orla Friis Jensen, Dansk Miljøret s.51, og E.A. Abitz s.274, og Orla Friis Jensen, Miljørettens grundbog s. 157 og 159 (red. af W.E. von Eyben) og Kommuneplanloven, 3.udgave, Kommenteret af Bendt Andersen & Ole Christiansen, side 384.

2.1 Første lovfremstilling i 1975

Lovforslaget blev første gang fremsat den 12. november 1975 af den socialdemokratiske miljøminister. Han begrundede lovens nødvendighed med behovet for dels en styring af byudviklingen tidsmæssigt dels en sikring af optimal udnyttelse af investeringerne i de offentlige anlæg. Miljøministeren fremhævede, at det i stigende udstrækning havde været nødvendigt for kommunerne at erhverve, byggemodne, udstykke og videresælge jord, som eneste måde at dække behovet for grunde til både boligbebyggelse og industriformål. Ministeren fandt, at lovforslaget om ekspropriation til byudvikling var løsningen på den usikre måde, kommunerne var nødt til at erhverve jorden på i fri handel. Forslaget kom til første behandling i folketinget den 4. december 1975, hvor det blev debatteret ivrigt. Venstres ordfører fremhævede under forhandlingerne, at han anså lovforslaget som ”meget vidtgående” og at ekspropriationer er ment som en absolut undtagelse overfor den private ejendomsrets beskyttelse i grundloven. Ordføreren var kritisk overfor afskaffelsen af aktualitetskravet, og siger:

”...jeg må yderligere understrege ”senere” (red. anvendelsesformål), for ekspropriationen skal kunne ske på et meget tidligt tidspunkt, hvor disse ting slet ikke er klarlagt ved planlægning. Jeg synes, det er en meget lemfældig omgang med grundprincipper i vor forfatning.... ...viser det meget afslappede forhold, man har til grundlovssikrede rettigheder.”²¹

Han nævner om almenvellet, at lovvedtagelsen kan resultere i, at det offentlige i for stor grad, og imod en stor del af befolkningen, fastlægger, hvad man måtte mene fra offentlig side er krævet af almenvellet. Den konservative ordfører tilslutter sig venstres synspunkter og supplerer om almenvellet følgende:

”Her kan ikke være tilfælde, hvor almenvellet kræver, at man skal have så stærke bestemmelser, at man stort set på et hvilket som helst tidspunkt fra en kommunes side kan gribe ind i borgernes velerhvervede ret.”

Den socialdemokratiske ordfører beskyldte oppositionen for at ”krybe i ly bag grundlovens § 73”, idet Højesteret ikke endnu havde taget stilling til spørgsmålet om almenvellet, dette spørgsmål var defineret som politisk. Lovforslaget nåede aldrig længere end denne første behandling og blev efter disse forhandlinger henvist til folketingets udvalg om fysisk planlægning. Da forslaget ikke nåede at komme til anden behandling i tinget, bortfaldt det derfor med udløbet af folketingsåret 1975-76.²²

2.2 Anden lovfremstilling i 1976-77

Lovforslaget blev genfremsat den 6. oktober 1976, nåede i 1976-77 med første behandling den 14. oktober 1976. Her blev det støttet af ordførerne for S, SF, RV, DKP og VS, mens ordførerne for V, FP, KF og CD tog afstand fra lovforslaget med de samme argumenter fra 1975. Ordførerne for KrF ønskede, at man først fik grundlag for at vurdere planlovenes virkning, forhandlingerne sluttede med at lovforslaget blev henvist til miljøudvalget. Udvalget afgav ikke betænkning over lovforslaget, inden folketingsvalg blev udskrevet, så lovforslaget blev først vedtaget af folketinget ved tredjebehandlingen den 25. maj 1977. Forslaget blev imidlertid ikke indstillet til stadfæstelse, eftersom 73 medlemmer af folketinget under henvisning til grundlovens § 73, stk.2, krævede, at lovforslaget først indstilledes til stadfæstelse, efter at nyvalg havde fundet sted og forslaget på ny var vedtaget af det derpå sammentrædende folketing.

²¹ 4/12 1975, 1.behandling af lovforslag om ekspropriation til byudvikling. Folketingstidende 1975-76.

²² Folketingstidende 1976-77, 1.samling, Forhandlinger, bind I, spalte 1-2080, s.72

2.3 Tredje lovfremstilling i 1979-80

Lovforslaget blev endnu en gang fremsat i folketinget den 21. december 1979 af daværende miljøminister, som en uændret genfremsættelse af det lovforslag, der var blevet vedtaget den 25. maj 1977. Første behandling fandt sted den 25. januar. Dette var nu fjerde gang folketinget skulle tage stilling til lovforslaget om ekspropriation til byudvikling.

Under forhandlingerne blev ønsket om nærdemokrati, øget selvstyre i kommunerne og en planlægning, der skal tilgodese lokalsamfundets behov afvejet overfor netop kommunernes midler til at opnå dette, og bl.a. socialdemokratiet støttede af samme grund op om lovforslaget, der ville give kommunerne denne mulighed. Heroverfor stod hensynet til den private ejendomsret, hvilket synspunkt Venstre gjorde gældende. Konservativt folkeparti fremførte desuden argumentet om, at ekspropriation kun bør ske i meget begrænset omfang, og at kommunerne allerede havde rigeligt hjemmel i andre love til at lave den fornødne planlægning. Fremskridtspartiet tilsluttede sig de to førnævnte partiers holdninger. Det radikale venstre anførte, at der var et behov for en særlig ekspropriationshjemmel fra en bred række kommunalfolk uanset politisk tilhørsforhold. Lovforslaget ønskedes gennemført ud fra betragtninger om at kunne planlægge på den mest økonomisk fornuftigste måde. Planlægning skulle således kunne foretages kommunalt uden at være dikteret af ejendomsretten til jorden for at imødekomme den bedst mulige planlægning i tråd med den mest fornuftige kommunaløkonomi. Kristeligt folkeparti støttede nu lovforslaget og nævnte, at den manglende ekspropriationshjemmel var en hæmsko for en rationel byudvikling.

Miljø- og planlægningsudvalget afgav betænkning i februar 1980. Flertallet fremhævede synspunkterne som var fremme ved lovforslagets forhandling om behovet for et mere smidigt økonomisk planlægningsmiddel for kommunerne i takt med samfundets udvikling. Mindretallet betvivlede behovet for den nye ekspropriationshjemmel, og nævnte, at det var camouflage for andre formål. Mindretallet fremhævede også, at vidtgående indgreb nu kunne foretages på et løst grundlag, idet kommuneplanerne ikke havde retsvirkning overfor grundejerne. Der blev i debatten brugt stærke ord som, bizart, absurd, ulogisk og moralsk aldeles uanstændigt.²³ Efter anden behandling den 12. marts 1980 blev lovforslaget efter tredje behandling den 14. marts 1980 vedtaget med 84 stemmer for mod 54 imod.

Kommentar:

Lovens tilblivelsesforløb viser, at bestemmelsen indeholder skarpe politisk ideologiske holdninger, der delte folketinget. Ved lovforslagets fremkomst blev spørgsmålet om aktualitetskravet berørt af oppositionen, men det kan ikke påstås, at der i folketinget var en specielt voldsom juridisk debat om dette spørgsmål. Den senere diskussion frem til lovens vedtagelse var udelukkende politisk ideologisk, uden særlig tyngde på grundlovens krav til ekspropriationsprincipperne.

3. Planlovens § 47 stk.1

Den oprindelige lovtekst²⁴ fra 1980 havde følgende ordlyd:

”En kommunalbestyrelse kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, når det er af væsentlig betydning at råde over ejendommen for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med en endeligt vedtaget eller godkendt kommuneplan.”

²³ Betænkning over lovforslaget vedr. ekspropriation til byudvikling, 29. februar 1980

²⁴ Lov nr. 123 af 1. april 1980

Lovteksten var et supplement til kommunernes adgang til at foretage ekspropriation til virkeliggørelse af planlægning efter kommuneplanlovens § 34 stk.1. Denne bestemmelse begrænsede kommunernes ekspropriationsmulighed til tilfælde, hvor planlægningen havde givet sig udtryk i en forholdsvis detaljeret fastlæggelse af de fremtidige vej- og beliggenhedsforhold i en lokalplan.

1980-loven gav en kommune mulighed for ved ekspropriation, at erhverve jord til byudvikling på et så tidligt tidspunkt, at arealernes faktiske overgang til byformål i overensstemmelse med kommunernes tidsfølgeplanlægning kunne sikres, og således at kommunen ved gennemførelsen af sin planlægning kunne være ubundet af såvel ejerforholdet som tilvejebringelsen af konkrete og aktuelle planer knyttet til bestemte byggeforetagender.

Loven skulle give kommunerne aktive midler til at skaffe sig rådighed over den jord, der var nødvendig for den kommende byudvikling.

Der var allerede ved lovens tilblivelse enighed om, at lovbestemmelsen var vidtgående i relation til begrænsning af frihedsrettighederne. Dette fremgår implicit af, at miljøministeren udtalte, at ekspropriationsmuligheden i § 1 i princippet ”ikke er mere vidtgående end” adgangen til ekspropriation til fritidsformål, jf. lov nr. 230 af 7.juni 1972, der ligesom § 1 er i fuld overensstemmelse med grundlovens § 73.²⁵

Spørgsmålet om lovbestemmelsen ikke ligeså godt kunne tilgodeses ved en supplerende af kommuneplanlovens § 34 blev af miljøministeren besvaret således:

»En ændring af kommuneplanlovens § 34 til tillige at skabe ekspropriationshjemmel til byudvikling i stedet for vedtagelsen af nærværende lovforslag (om ekspropriation til byudvikling) ville være uhensigtsmæssig, idet formålet med og anvendelsesområdet for bestemmelserne (i henholdsvis kommuneplanloven og i lovforslaget om ekspropriation til byudvikling) er af væsensforskellig karakter.

Ekspropriation efter § 34 sker til virkeliggørelse af den detaljerede planlægning i en lokalplan/ byplanvedtægt, og bestemmelsen forudsætter, at den konkrete anvendelse af det pågældende areal er umiddelbart forestående.

Ekspropriation efter lovforslaget sker derimod til sikring af gennemførelsen af en byudvikling, dvs. inden den detaljerede planlægning er gennemført. Ekspropriation efter § 34 kan omfatte både eksisterende og fremtidige byområder, hvorimod lovforslaget vedrører ekspropriation af større ubebyggede arealer med kun en enkelt eller ganske få beboelser, dvs. typisk landzonearealer.«²⁶

Begrundelsen for lovbestemmelsen var kommunernes ”ønske om ud fra både planlægningsmæssige og økonomiske hensyn – at erhverve de jordarealer, der var nødvendige for at sikre en sammenhæng mellem kommunernes indsats for bygge- og bymodning og det påfølgende eller samtidige erhvervs- og boligbyggeri”.²⁷

Uden nærmere forklaringer nævnes det i bemærkningerne, at kommunerne ofte vil støde på vanskeligheder, fordi kommunerne ”er henvist til at erhverve jorden ved køb i det frie marked”. Disse ”vanskeligheder” ses dog ikke at være anderledes for kommunerne end for alle andre. Det er muligt, at en af ”vanskelighederne” var problemet med at få fastlagt en pris, og det ville ekspropriationshjemmelen så kunne løse. Det er dog specielt, at fremhæve vanskeligheder ved erhvervelse på det frie marked med indførelse af en ekspropriationshjemmel.

Det vidtgående i lovbestemmelserne kom også til udtryk i lovliggørelsen af et uklart ekspropriationsformål. Det blev fortolket således, at det som regel ikke vil være muligt for kommunalbestyrelsen på det tidlige tidspunkt, hvor en ekspropriation efter loven skal kunne foretages, at udtale sig sikkert om, til hvilket konkret byformål det pågældende areal kan anvendes. Det er derfor uden betydning for en vurdering af den konkrete ekspropriations lovlighed eller hensigtsmæssighed, om arealet til sin tid skal anvendes til boligbebyggelse, til forsyningscentre for boligbebyggelsen, til industribyggeri eller anden erhvervsbebyggelse eller til andet byformål, herunder et offentligt formål i forbindelse med områdets overgang til bymæssig

²⁵ Fremsættelse af lovforslaget 6/10 1976, Folketingstidende 1976-77, 1.samling, forhandlinger, bind I, spalte 1-2080

²⁶ Cirkulære nr. 148 af 14/09/1981, til samtlige kommunalbestyrelser. (Historisk)

²⁷ Bemærkninger til lovforslaget, 1976-77, s.228

anvendelse.²⁸

Hvis der imidlertid er en konkretisering af byplanformålene på vej, og det er byplanmæssigt forsvarligt på ekspropriationstidspunktet at tilvejebringe en lokalplan, så skal ekspropriationen afvente lokalplanens fremkomst og ekspropriationen skal ske med hjemmel i kommuneplanlovens § 34 stk.1.²⁹ Det siges hermed, at hjemmelen til at ekspropriere efter lovbestemmelserne bedst opfyldes, jo mindre man ved om ekspropriationsformålet og jo mindre aktuelt planlægningen er. Beskrevet således kunne lovbestemmelsen virke lidt besynderlig, når det tages i betragtning, at dette drejer sig om grundlovens frihedsrettighed i grundlovens § 73.

Lov om ekspropriation til byudvikling supplerede kommuneplanlovens § 34, som det også anføres af Bent Andersen og Ole Christiansen i den kommenterede kommuneplanlov, hvor kommuneplanlovens § 34 og lov om ekspropriation til byudviklings § 1 behandles under et. Først i 1991 blev lov om ekspropriation til byudvikling ophævet og ekspropriationsbestemmelsen i § 1 blev indført i planlovens § 47. Da kommenteret kommuneplanlov behandler kommuneplanlovens § 34 og lov om ekspropriation til byudviklings § 1 under et, vurderes kommentarerne således som gældende for begge bestemmelser.

Bestemmelsen i kommuneplanlovens § 34 gentager udtrykket ”af væsentlig betydning” og Bent Andersen og Ole Christiansen³⁰ anser det for yderst tvivlsomt, om der er nogen reel forskel mellem udtrykkene ”nødvendig” og ”af væsentlig betydning”. Disse forfattere lægger stor vægt på, at nødvendighedskravet er opfyldt.

”Nødvendighedskravet er en fundamental betingelse for ekspropriation”

skriver Bent Andersen og Ole Christiansen. Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at 1980-loven stort set kun omtales med henvisning til lovmotiverne. Tavsheden om nødvendighedskravet og også aktualitetskravet i 1980-loven kan tages til udtryk for, at lovbestemmelsen ikke er helt uden problemer i sammenhæng med statsforfatningsretten og grundlovens § 73. Bent Andersen og Ole Christiansen³¹ tager afstand fra lovmotiverne og cirkulærets fremhævelse af tidsfølgeplanlægningens betydning, og nævner at det næppe kan kræves, at sammenhængen med kommunernes økonomiske planlægning skal have fundet udtryk netop i en egentlig tidsfølgeplanlægning. Dette må være rigtigt, fordi lovmotiverne netop understreger at ekspropriationsformålet helst skal være så upræcist og uaktuelt som muligt!

Da regionplanloven og kommuneplanloven blev skrevet sammen til planloven³² blev ekspropriationsbestemmelserne indsat i lovens § 47 stk.1 med samme indhold som daværende kommuneplanlovs § 34:

”§ 47. Kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen eller for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.”

Lovkommentarerne til planloven ved Anne Birte Boeck³³ adskiller sig ikke væsentligt fra kommentarerne til kommuneplanloven. Hun nævner dog som en af de almindelige ekspropriationsbetingelser, at:

”Hvis ejeren selv kan og vil realisere formålet, er ekspropriation udelukket.”

Denne ekspropriationsbetingelse kan ikke opfyldes ved ekspropriation til byudvikling.

²⁸ Bemærkninger til lovforslaget, 1976-77

²⁹ Bemærkninger til lovforslaget, 1976-77, s.228

³⁰ Kommuneplanloven, 3.udgave, Kommenteret af Bent Andersen & Ole Christiansen, side 386

³¹ Kommuneplanloven, 3.udgave, Kommenteret af Bent Andersen & Ole Christiansen, side 392

³² Lbkg. nr. 1027 af 20/10 2008

³³ Anne Birte Boeck, Lov om Planlægning, 2. reviderede udgave, 2002

Det kan sammenfattende konkluderes, at lovmotiverne fra 1980-loven gentages ved forståelsen og kommentarerne til både kommuneplanloven og planloven, og ingen af forfatterne er direkte overfor den manglende sammenhæng mellem de almindelige ekspropriationsbetingelser og udformningen af baggrunden for 1980-loven.

Der er imidlertid grund til at påpege det problematiske i, at der vedtages en lovbestemmelse som på afgørende punkter afviger fra de almindelige ekspropriationsbetingelser, aktualitetskravet og nødvendighedskravet. Det følgende afsnit omtaler og vurderer klagemyndighedens afgørelser i konkrete sager, hvor de grundlæggende ekspropriationsbetingelser bliver "sat på spidsen" overfor Naturklagenævnet, der er klagemyndighed.

4. Naturklagenævnets praksis

Naturklagenævnet er efter planlovens § 58 stk.1 nr.2 klagemyndighed for kommunalbestyrelsernes afgørelser efter planlovens § 47 stk.1. Naturklagenævnet er nedsat i medfør af § 79 i lov nr. 9 af 3/1 1992 om naturbeskyttelse. Naturklagenævnet består ifølge naturbeskyttelseslovens § 80 af en formand, 2 medlemmer, der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer og 7 medlemmer, der udpeges af folketinget.

Klagemyndigheden for kommunernes ekspropriationsbeslutninger er således et kollegialt nævn, hvor medlemmerne, bortset fra formanden, har direkte forbindelse dels til folketinget (den lovgivende magt) dels til Højesteret (den øverste dømmende magt).

Den sammensætning af naturklagenævnet er særlig interessant, i de konkrete sager og spørgsmål, der rejses om ekspropriation til byudvikling, hvor der som omtalt i det foregående kan rejses tvivl om grundlovens generelle ekspropriationsbetingelser er opfyldt. Der vil derfor ved omtalen af de konkrete sager (8 i alt), der er blevet behandlet af Naturklagenævnet siden 1980-lovens vedtagelse, være særlig opmærksomhed på, hvordan nævnet forholder sig til de grundlæggende ekspropriationsbetingelser.

Sagerne, der stort set alle er refereret i KFE (kendelser om fast ejendom) bliver kommenteret efter følgende struktur: sagsnavn og sagens omstændigheder, a - klagers anbringender, b- kommunens synspunkter, c- Naturklagenævnets vurdering og afgørelse og d- umiddelbare kommentarer til sagen.

Nedenfor gennemgås således de 8 afgørelser i kronologisk rækkefølge:

4.1 KFE 1999.264, Struer-sagen

Struer Kommune traf den 6.oktober 1998 ekspropriationsbeslutning jf. planlovens § 47 stk.1 om at erhverve ca. 14 ha af ejendommen Strandbjerggård beliggende i Bremdal nord for Struer. Ejendommen var en landbrugsejendom på godt 160 ha og blev drevet med en stor animalsk produktion. De eksproprierede arealer var i Struer Kommunes kommuneplan 1998-2012 udlagt til dels boligformål dels offentlige formål evt. idrætsanlæg, skole, institutioner m.v. Beslutningen var truffet for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen.

a- Klagers anbringender:

Klageren gjorde gældende, at beslutningen var ugyldig pga. formelle mangler og desuden at nødvendighedskravet ikke var opfyldt, fordi det ikke fandtes nødvendigt, at Struer kommune ejede de arealer, der i fremtiden skulle planlægges for. Klageren fastholdt, at det ikke var godtgjort, at ekspropriationen af Strandbjerggårds arealer i Bremdal var nødvendig for at sikre byudviklingen. Klageren ville gerne selv forestå byudviklingen til boligformål.

b- Kommunens synspunkter:

Kommunen, anfægtede de formelle mangler og anførte, at der findes et behov for at supplere byudviklingen i tilknytning til Struer by, og at såvel regionplanen som kommuneplanen legitimerede kommunens byudviklingsmulighed på de arealer som ekspropriationen omfattede. Sammenfattende fandt kommunen, at grundlaget for ekspropriationen var i orden og ikke gik ud over de nævnte planers rammer.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Naturklagenævnet afviste betydningen af den formelle mangel, om at kommuneplanen ikke var offentliggjort, og det lægges til grund, at det har været muligt for alle interesserede og dermed også klager og dennes rådgiver, at gøre sig bekendt med kommuneplanens indhold. Naturklagenævnet fremhæver i afgørelsen lovforarbejderne til bestemmelsen om ekspropriation til byudvikling, at hensigten har været, at give kommunen mulighed for at erhverve den jord, der er relevant for kommuneplanlægningens byudvikling så tidligt i forløbet, at kommunen kan være ubundet af ejerforhold i planlægningsfasen. Naturklagenævnet finder at nødvendighedskravet er opfyldt. Dette fremgår af lovforarbejderne samt under hensyn til, at det eksproprierede ikke omfatter større areal end det i kommunens planlægning omfattede. Endeligt fremgår det af kommuneplanen, at byudviklingen forudsætter inddragelse af det omhandlede areal. Klageren fik medhold i, at udbygning kunne ske via privatejede grunde, men der blev henvist til forarbejderne, der fremhævede, at det med bestemmelsen har været tilsigtet, at kommunen skulle kunne sikres på forhånd mod de problemer, der kunne opstå i forbindelse med en ekspropriation på grundlag af senere tilvejebragte lokalplaner. Struer Kommune fandtes således at have haft den fornødne hjemmel til at træffe ekspropriationsbeslutningen, så klagen kunne ikke imødekommes.

d- Kommentar:

Struer-sagen var den første sag, der blev afgjort i Naturklagenævnet i medfør af planlovens bestemmelse om ekspropriation til byudvikling siden lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner blev vedtaget i 1980. Der er måske ikke noget at sige til, at denne afgørelse blev truffet som formandsafgørelse. Der er nemlig hjemmel til, at Naturklagenævnets formand kan træffe afgørelserne på nævnets vegne i sager, der ikke skønnes at have væsentlig interesse i forhold til lovens formål. Alligevel er det bemærkelsesværdigt, når der er tale om den første ekspropriationssag til byudvikling, når den politiske uro om lovens vedtagelse tages i betragtning og når det senere konstateres, at alle senere sager om dette spørgsmål er blevet afgjort af det samlede nævn. Til nødvendighedskravet bemærker Friis Jensen,³⁴ at klageren faktisk skød over målet, da det i virkeligheden snarere var selve loven – og dennes forhold til grundloven – der blev påklaget, og ikke det af forvaltningen udøvede skøn. Nødvendighedskravet spiller en væsentlig rolle. Struer Kommune ønskede at råde over arealerne på et tidligt tidspunkt i processen, og man kan således overveje i hvor god tid de må sikre sig råderet over arealerne og om det er nødvendigt. Aktualitetsbetingelsen var i hvert fald ikke opfyldt i sagen, og det har heller ikke betydning i henhold til forarbejderne til loven, selvom det er en af de generelle betingelser for ekspropriation. Friis Jensen bemærker i noten til afgørelsen, at:

"man kan selvsagt være af den opfattelse, at denne kan føre til for vidtgående ekspropriationer" jf. Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 2.udgave 1990 s. 70: Bestemmelsen "næppe uproblematisk" i forhold til aktualitetskravet.

³⁴ KFE 1999.264, s. 265 i noten til afgørelsen.

Det er en meget forsigtig måde at skrive, at der er visse problemer med lovbestemmelsens grundlovs-mæssighed.

Naturklagenævnets henvisning til lovforarbejderne, der nævner at kommunerne kan ekspropriere for at undgå senere problemer med ekspropriation på grundlag af senere tilvejebragte lokalplaner, er et noget ejendommeligt hjemmelsgrundlag.

4.2 KFE 2003.147, Viborg-sagen

Sagen drejede sig primært om betydningen af manglende rækkefølgeangivelse i kommuneplanen for Viborg Kommune.

Viborg Kommune foretog i december 2001 ekspropriation til byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen 2001-2012 vedrørende 10 ejendomme på et samlet areal på 79 ha beliggende i vestbyen. Arealerne var landzonearealer. 3 af de berørte grundejere påklagede afgørelsen med påstand om, at ekspropriationen skulle ophæves. Baggrunden for ekspropriationen var Viborgs vækst, og behovet for at skaffe nye områder til forventet fremtidig byvækst. Arealerne var tiltænkt den langsigtede byudvikling.

Forinden vedtagelsen af kommuneplanen 2001-2012 orienterede Viborg Kommune ejerne af ejendommene i området om, at arealerne lå indenfor den del af kommuneplanen, der omhandlede byudvikling, desuden at Kommunen ville være interesseret i at erhverve arealerne.

a- Klagerens anbringender:

Ejerne gjorde i klagen gældende at, formålet med ekspropriationen var uklart, samt at kommunen ikke havde godtgjort eller sandsynliggjort, at kommunen skulle være ejer af arealerne. Desuden blev der gjort opmærksom på, at kommunen allerede ejede større uudnyttede arealer i vestbyen.

b- Kommunens synspunkter:

Ejerne ville opretholde et jordtilliggende på 6-7 tdl., hvilket kommunen ikke kunne imødekomme. Kommunen fandt det herefter mest hensigtsmæssigt og i ejernes interesse at inddrage hele arealet under ekspropriationen.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Til påstanden om, at ekspropriationen burde ske på grundlag af en lokalplan, hvorved ejerne ville få mulighed for selv at realisere lokalplanen, bemærkedes, at det af lovens forarbejder fremgår, at hensigten med bestemmelsen om ekspropriation til byudvikling netop har været, at kommunen skulle kunne sikre sig på forhånd mod de problemer, der kan opstå i forbindelse med en ekspropriation på grundlag af senere tilvejebragte lokalplaner. Naturklagenævnet fandt med henvisning til den kommenterede kommuneplanlov ved Bendt Andersen og Ole Christiansen og Planstyrelsens vejledende udtalelser, at der kunne eksproprieres til byudvikling, uanset at kommuneplanen ikke indeholdt en egentlig tidsfølgeplan. Naturklagenævnet opretholdt ekspropriationsbeslutningen da der var det tilstrækkelige grundlag for at ekspropriere jf. planlovens § 47 stk.1. (Afgørelsen var enstemmig – samtlige ti medlemmer.)

d- Kommentar:

Også i denne sag nævner Naturklagenævnet, at planlovens § 47 stk.1 kan anvendes for at ”undgå problemer”, som senere frembragte lokalplaner kan medføre. Kommunerne kunne altså ekspropriere til byudvikling på grundlag af kommuneplaner på et tidligt stadium i planlægningsprocessen uden at tilvejebringe lokalplan for at undgå problemer. De vide rammer for at gennemføre ekspropriation understreges af, at manglen på rækkefølgebestemmelser heller ikke er nogen begrænsning i ekspropriationsadgangen.

4.3 KFE 2004.91, Trehøje-sagen

Trehøje Kommune eksproprierede den 9. september 2002 ca. 1 ha landbrugsjord fra en ejendom i Vind, der i kommuneplanen for 1998-2010 for Trehøje Kommune havde status som et landsbycenter. Disse kunne ifølge regionplanen udpeges med det formål at opretholde og udbygge eksisterende service ved udlæg af mindre arealer til boligbyggeri, erhverv og service. Byudvikling var ikke udelukket i landsbycentre.

a- Klagers anbringender:

Klageren gjorde gældende, at ekspropriationen var ugyldig, fordi der ikke forelå en lokalplan, og at kommuneplanens bestemmelser for området ikke var konkrete nok, til at danne grundlag for en ekspropriation. Desuden anførte klageren, at ekspropriationen var i strid med aktualitetsprincippet, samt at ekspropriationen savnede proportionalitet, derved at formålet kunne opnås på andre måder, ved brug af andre områder og derved på en mindre indgribende måde for klageren.

b- Kommunens synspunkter:

Kommunen fandt, at de planlægningsmæssige udgangspunkter for ekspropriationen var velbegrundede, og nødvendige for den lokale erhvervsudvikling samt at en frivillig aftale om arealerhvervelse ikke var mulig at opnå. Kommunen oplyste endvidere, at den havde igangsat lokalplanlægning for området.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Naturklagenævnet fandt, at der ikke var det fornødne grundlag for ekspropriationsbeslutningen, og at en eventuel ekspropriation bør ske på grundlag af en lokalplan. Trehøje Kommunes ekspropriationsbeslutning blev ophævet. Enstemmigt 10-0.

d- Kommentar:

Ophævelsen af ekspropriationsbeslutningen fandtes bedst i overensstemmelse med intentionerne for planlovens § 47 stk.1, eftersom kommunen allerede havde oplyst, at man ville gå i gang med lokalplanlægning af området. På et sådan tidspunkt – eller i hvert fald, når det er åbenlyst at man er så tæt på en lokalplan - kan man altså ikke som kommune ”undgå de problemer” der vil være med at foretage ekspropriation efter lokalplan, ved at ekspropriere på grundlag af kommuneplanen. Dette fremgår også af forarbejderne, se side 18-19. Kommunen lavede nærmest et selvmål ved at igangsætte lokalplanlægningen inden sagen om ekspropriation til byudvikling var afgjort.

4.4 KFE 2006.381, Struer 2-sagen

Struer kommune traf den 31. oktober 2005 ekspropriationsbeslutning jf. planlovens § 47 stk.1 med henblik på at sikre gennemførelse af en byudvikling, som beskrevet i kommuneplanen. Ekspropriationen omfattede ca. 21,3 ha landbrugsjord fra en ejendom i den vestlige del af Struer, Gimsing. Området var landzoneareal og ejendommen anvendtes til landbrugsformål.

a- Klagers anbringender:

Klageren ønskede ikke at afstå arealerne, og han var af den opfattelse, at nødvendighedskravet ikke var opfyldt. Klageren nævnte, at et mindre indgribende indgreb var muligt ved en tidsmæssig forskydning. Klageren gjorde endeligt gældende, at det ved åstedetsforretningen blev klart, at kommunen ønskede at fremme ekspropriationen for at have mulighed for et bredere udbud af byggegrunde, og desuden, at det ifølge rammebestemmelserne for området kun

er en del af arealet der skulle anvendes efter kommunens begrundelse, mens en anden del af arealet skulle anvendes til parkområder og andre friarealer.

b- Kommunens synspunkter:

Kommunen anførte i sagen, at der fandtes et udtalt behov for arealudlæg til nye boligområder, og at det efter kommunens opfattelse var nødvendigt, at kunne tilbyde et bredt udbud af boligtilbud. Kommunen var af den opfattelse, at ekspropriationen var nødvendig da en udsættelse ikke ville være acceptabel for den nødvendige byudvikling, der landskabeligt besidder værdier for byudvikling til boligformål. Kommunen anførte ligeledes, at arealerne var det eneste område i kommunen, hvor byudvikling kunne foretages uden yderligere investering i infrastruktur. Kommunen oplyste, at et forslag til lokalplan for et delområde forventedes vedtaget i maj 2006, og lokalplanen forventedes endeligt vedtaget i august 2006, altså ¾ år efter ekspropriationsbeslutningen.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Ekspropriationen var foretaget på grundlag af Kommuneplan 2001-2012. Området var omfattet af kommuneplanens rammer for lokalplanlægning som henholdsvis parkområde og boligformål. Kommuneplanens bestemmelser måtte efter Naturklagenævnets vurdering udgøre det tilstrækkelige grundlag for ekspropriation til byudvikling.

Naturklagenævnet fandt imidlertid ikke, at nødvendighedskravet var opfyldt. Struer Kommune havde hverken i kommuneplanen, ved afgørelsen eller i sin udtalelse i anledning af klagen redegjort for nødvendigheden af at råde over de pågældende arealer. Nævnet fandt, at ønsket om at have et bredt udbud af byggegrunde ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at opfylde kravet om nødvendighed. Det fandtes bedst stemmende med intentionerne med lovbestemmelsen, der blev citeret i afgørelsen, at en eventuel ekspropriation skete på grundlag af en lokalplan, således at inddragelse af dele af klagerens ejendom kunne ske i takt med et dokumenteret aktuelt behov for at kunne disponere over arealerne.

Naturklagenævnet fandt på denne baggrund ikke, at det fornødne grundlag til ekspropriationen var til stede, og at ekspropriationen måtte afvente en endeligt vedtaget lokalplan. Struer Kommunes ekspropriationsbeslutning ophævedes på denne baggrund.

d- Kommentar:

I denne sag hvor ekspropriationsbeslutningen forelå i oktober 2005 og en lokalplan for et delområde forventedes vedtaget i august 2006 fandtes muligheden for en vedtaget lokalplan altså at være så nært forestående, at hele ekspropriationen måtte afvente den endeligt vedtagne lokalplan. Naturklagenævnet henviser til grundlovens nødvendighedskrav og forarbejderne til planlovens § 47 stk.1, der citeres i afgørelsen, muligvis for at signalere, at dette er lovens rammer, som nævnet nødvendigvis må træffe afgørelse efter.

I denne afgørelse finder Nævnet, at det er bedst stemmende med intentionerne med lovhjemmelen, at ekspropriation sker på grundlag af lokalplan, og ”i takt med et dokumenteret aktuelt behov for at kunne disponere over arealerne.” På trods af, at der ikke gælder et aktualitetskrav for ekspropriation til byudvikling, så synes det efter Nævnets opfattelse at være gældende under de for sagen oplyste omstændigheder hvilket kan synes ejendommeligt, eftersom Nævnet i andre afgørelser decideret citerer forarbejderne til lovbestemmelsen om aktualitetskravet netop ikke gælder for ekspropriation til byudvikling.

Nævnets afgørelse kan så vidt ses kun vurderes som en stramning af praksis, fordi nødvendighed kun kræver, at arealerne ligger indenfor kommuneplanens grænser.

4.5 KFE 2007.407, Ribe-sagen

Ribe Kommune traf den 5. december 2005 ekspropriationsbeslutning jf. planlovens § 47 stk.1 med henblik på at ekspropriere areal med henblik på byudvikling omkring Tved i forhold til Kommuneplan for Ribe Kommune 1998-2009.

a- Klagers anbringender:

Klager fandt ikke at ekspropriationen var af væsentlig betydning for at sikre byudviklingen, og at ekspropriationen bør afvente en lokalplan. Arbejdet med lokalplan var påbegyndt, så jorden skulle prissættes som ikke-byggeomdnet byzonejord frem for landzoneareal. Klager anfægtede, at ekspropriationsbeslutningen var aktuel og nødvendig, og kommunen havde ikke dokumenteret det væsentlige i at kunne råde over hans ejendom på dette tidspunkt i processen. Klager fandt, at siden et andet areal allerede var overgået til byzone, at kommunen blot ønskede at ekspropriere, mens arealet stadig var landzone for at begrænse erstatningens størrelse. Klager fandt derfor at ekspropriationsbeslutningen var ugyldig.

b- Kommunens synspunkter:

Kommunen anførte at forhandlinger med klageren om prisen for jorden var mislykkedes eftersom klager ønskede en pris der efter kommunens opfattelse lå væsentlig over hvad kommunen efter de stedlige forhold fandt rimeligt. Byudviklingen for området var af så betydelig størrelse, at man ikke kunne afvente en lokalplan, der ville kræve en detaljeret planlægning allerede på et tidligt tidspunkt, hvilket kommunen fandt uhensigtsmæssig pga. muligheden for en rullende planlægning, der smidiggjorde fremtidige byggeprojekter. En lokalplan for hele området på nuværende tidspunkt ville være uhensigtsmæssig.

c- Naturklagenævnets stillingtagen:

Naturklagenævnet fremhæver i afgørelsen forarbejderne til lov om ekspropriation til byudvikling. Naturklagenævnet anfører desuden, at ekspropriationen skal ske under hensyntagen til grundlovens § 73 og de almindelige betingelser, der gælder for denne ved foretagelse af en ekspropriation angående lovligheden, nødvendigheden, og at det skal være tidsmæssigt aktuelt for realiseringen af ekspropriationsformålet, men at dette aktualitetskrav ikke gælder ved ekspropriation til byudvikling. Kommuneplanens bestemmelser findes at være det tilstrækkelige lovlige grundlag for en ekspropriation til byudvikling i området ved Tved. Angående nødvendigheden findes ekspropriationen at skulle være af væsentlig betydning og dermed nødvendig, og de nærmere krav til dette ikke fremgår af 1980-loven. Naturklagenævnet fremhæver, at der på den ene side ikke kan kræves, at alle andre muligheder er udtømt og på den anden side, at der må kunne påvises et behov for at råde over de pågældende arealer. Naturklagenævnet finder, at det beror på kommunens egen fortolkning af hvornår det findes "byplanmæssigt forsvarligt" at tilvejebringe en lokalplan. Da kommunen i foråret 2005 har haft møde med klageren og i denne forbindelse har oplyst, at udarbejdelse af en lokalplan ville blive påbegyndt, og ekspropriation må anses at være meget indgribende for grundejeren finder flertallet på 6 ud af 9 medlemmer i Naturklagenævnet, at det findes bedst stemmende med intentionen med loven, at ekspropriation sker på grundlag af en lokalplan. Desuden findes kommunen ikke at have påvist konkrete vanskeligheder ved at tilvejebringe lokalplanerne for området til brug for boligformål. På denne baggrund ophæver Naturklagenævnets flertal kommunens ekspropriationsbeslutning. Mindretallet på 3 medlemmer (Martin Glerup (S), Leif Herman (SF) og Poul Søgaard (Højesteret)) fandt at planlovens betingelser for at kunne ekspropriere til byudvikling måtte anses at være opfyldt i den konkrete sag.

d- Kommentar:

Naturklagenævnet fremhæver 1980-loven og bemærkningerne hertil inden sagens konkrete omstændigheder vurderes. Det fremhæves også i afgørelsen, at grundlovens § 73, og de generelle betingelser navnlig aktualitetskravet og nødvendighedskravet skal iagttages. Naturklagenævnet kan som administrativ myndighed ikke gøre andet end at følge loven og dennes formål. Men det virker påfaldende hvor meget der bliver gjort ud af at fremhæve nødvendighedskriteriet og aktualitetskravet for dernæst, at understrege at sidstnævnte ikke gælder for gennemførelsen af ekspropriation efter 1980-loven. I den konkrete sag havde der været noget snak om at påbegynde lokalplaner. Dette spinkle grundlag var nok til, at flertallet fandt ekspropriationen ulovlig. I denne sag blev der gjort meget ud af at fremhæve sammenhængen mellem 1980-loven og grundlovens § 73 og de gældende retsgrundsætninger. Naturklagenævnet er jo en administrativ myndighed og mon ikke fremhævelsen af samspillet viser, at flertallet finder det svært foreneligt at foretage ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner og samtidigt respektere de betingelser, der gælder generelt for ekspropriation jf. grundlovens § 73. Afgørelsen må ses som en betydelig stramning i forhold til de foregående sager, og det er den første afgørelse, hvor uenigheden viser sig i nævnet ved dissens.

4.6 KFE 2008.8, Brædstrup

Brædstrup byråd traf den 7. august 2006 ekspropriationsbeslutning jf. planlovens § 47 stk.1 med henblik på at sikre gennemførelse af en byudvikling, som beskrevet i kommuneplanen. Ekspropriationen omfattede ca. 29 ha af en landbrugsejendom på i alt 121 ha. Kommunen ville gennemføre ekspropriationen for at give mulighed for at etablere nye boligområder i sammenhæng med de eksisterende ved Ring Sø.

a- Klagers anbringender:

Det understregedes, at lokalplanlægning af arealerne kunne finde sted nu, at ejerne selv gerne i samarbejde med kommunen ville forestå byudviklingen, både byggemodning, udstykning og salg af byggegrunde. Ejerne nævnte, at kommunen ikke skal drive udstykningsvirksomhed og på den måde opnå økonomiske gevinster. Den ekspropriationsretlige nødvendighedsbetingelse var efter ejernes opfattelse ikke til stede. Kommunens planlægning viste, at der ikke var behov for, at kommunen rådede over det store private areal. Hvis der skal eksproprieres, skal det ske i takt med, at der udarbejdedes lokalplaner.

b- Kommunens synspunkter:

Det havde ikke været på tale, at ejerne selv ville byggemodne m.v. Ejerne ønskede forkøbsret til 7 nærmere angivne parceller, og ejernes tilsagn om at ville forestå visse geologiske og arkæologiske undersøgelser var sket ud fra ønsket om at optimere prisen på jorden. Kommunen fandt det nødvendigt at råde over arealerne for at sikre den fremtidige byudvikling. Der skulle udarbejdes flere lokalplaner og den første var planlagt til 2007 eventuelt i 2008. Den samlede planlægning for området var ikke fastlagt. Kommunens styring af byudviklingen vanskeliggjordes, hvis ikke kommunen kunne være ejer af arealet.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Ekspropriationen er sket på et gyldigt planlægningsmæssigt grundlag, nemlig et revideret kommuneplantillæg.

Nødvendighedskravet i grundloven er ikke nærmere uddybet i 1980-loven efter forarbejderne. Ekspropriationen kan ikke gennemføres, hvis det, der tilsigtes med ekspropriationen, kan gennemføres på en for grundejeren mindre indgribende måde.

Ifølge forarbejderne til loven om ekspropriation til byudvikling har meningen været, at kommunen skulle kunne sikre sig på forhånd mod de problemer, der kan opstå i forbindelse med

ekspropriation på grundlag af senere tilvejebragte lokalplaner. Det må lægges til grund, at lokalplanlægning ikke var umiddelbart forestående. Lokalplanlægning var ikke ”byplanmæssigt forsvarligt”.

Flertallet på 7 af Naturklagenævnets medlemmer fandt på den baggrund efter en konkret vurdering, at betingelserne for at ekspropriere med hjemmel i planlovens § 47 stk.1 var opfyldt (formanden, HD,HD,RV,S,SF)

Mindretallet fandt, at ejerne selv bør have mulighed for at gennemføre byudviklingen på baggrund af lokalplanlægningen (V), helt i overensstemmelse med klagers ønske. (7-1 afgørelse)

d- Kommentar:

Der er tilsyneladende en hårfin balance mellem, hvornår en lokalplan kan tilvejebringes, og hvornår det er usikkert. Kommunen eksproprierede i august 2006 og oplyste at lokalplan kunne komme på tale i 2007. Det er så vidt ses ganske nært forestående.

Uden direkte at nævne det, forekommer, Naturklagenævnets henvisning til grundlovens nødvendighedskrav og forarbejderne til planlovens § 47 stk.1, som et problem for nævnet, der dog (og vel nødvendigvis) må være tro imod forarbejderne til loven.

Når Naturklagenævnet i denne sag og i flere andre finder anledning til at mene, at ekspropriationsbetingelserne må anvendes for at kommunen kan undgå senere problemer i forbindelse med senere tilvejebragte lokalplaner, så kan det eventuelt skyldes nævnets eget behov for at bringe dette ”mærkelige” ekspropriationsgrundlag frem til vurdering.

Det er bemærkelsesværdigt, at Naturklagenævnet ikke forholder sig til, at der er tale om ekspropriation af en landbrugsejendoms bygninger med en stor animalsk produktion. Forarbejderne til loven foreskriver netop, at der skal være tale om fortrinsvis ubebyggede arealer.

4.7 NK 15.09.08, Hadsten-sagen

Hadsten Kommune traf den 25. oktober 2006 beslutning om at ekspropriere i medfør af planlovens § 47 stk.1 for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen. Det eksproprierede areal henhører under Kollerup Gods og omfatter i alt 230 ha jord.

a- Klagers anbringender:

Klager gjorde gældende, at ekspropriationen var ugyldig, da betingelserne for at ekspropriere ikke var til stede. Hadsten Kommune havde ikke godtgjort, at det var af væsentlig betydning at råde over arealet for at sikre gennemførelsen af byudviklingen. Tillige hævdede klageren, at kommunen fulgte usaglige formål ved at etablere et monopol på byudvikling. Baggrunden herfor var, at klager havde forhandlinger med en privat investor, der ville udvikle området.

b- Kommunens synspunkter:

Kommunen hævdede, at det eksproprierede areal i Kommuneplan 2003-2015 var udlagt til fremtidigt byvækstområde. Kommunen ønskede at kunne styre udviklingen uden private aktører, og bemærkede i relation til lovligheden, at kommunen ville styre byudviklingen i tempo og formål med tilpasset behov for boliger, erhverv og offentlig service. Kommunen valgte at ekspropriere til byudvikling i stedet for virkeliggørelse af lokalplan.

c- Naturklagenævnets stillingtagen:

Naturklagenævnet indleder sin afgørelse med at citere 1980-loven og lovmotiverne. Det fremhæves tydeligt at aktualitetskravet ikke gælder som ved ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan, og endnu engang at 1980-loven skal administreres under hensyntagen til grundlovens § 73 og herunder de almindelige betingelser, der skal være opfyldt ved enhver ekspropriation.

Under sagen opstod der tvivl om, hvorvidt det omtvistede areal lovligt kunne eksproprieres til byudvikling på baggrund af Kommuneplan 2003-2015. I forbindelse med kommuneplanvedtagelsen udgik det eksproprierede areal som rammeområde. Det eksproprierede areal var stadig byvækstområde, men udenfor kommuneplanens rammer, altså udenfor kommuneplanens planperiode på 12 år.

Uanset at det var hensigten at give kommunerne mulighed for ved ekspropriation at erhverve jord til byudvikling på et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen var det dog en forudsætning, at den påtænkte byudvikling var i overensstemmelse med kommuneplanen, altså indenfor planens gyldighedsperiode.

Eftersom denne forudsætning ikke var opfyldt med kommuneplanen fandt Naturklagenævnet, at det fornødne grundlag for at ekspropriere til byudvikling ikke var til stede. En fremtidig byudvikling af området måtte således afvente den evt. nye kommuneplan.

Naturklagenævnet ophævede på denne baggrund ekspropriationsbeslutningen i en enstemmig afgørelse.

d- Kommentar:

Denne afgørelse kan ikke give anledning til mange kommentarer, fordi det er helt grundlæggende, at ekspropriation på grundlag af kommuneplaner som et minimum sker indenfor kommuneplanens rammer. Andet må antages at være umuligt allerede som følge af ordlyden "ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner". Hvis ekspropriationsbeslutninger kunne udstrækkes videre end rammerne for kommuneplanen ville ekspropriationsgrundlaget i det konkrete tilfælde have svaret til en udvidelse af ekspropriationsgrundlaget i overensstemmelse med regionplanen.

4.8 NK 04.02.2009, Skejby-sagen

Århus Kommune traf den 25. juni 2008 beslutning om at ekspropriere til byudvikling jf. planlovens § 47 stk.1. Arealerne eksproprieredes på grundlag af et tillæg til Kommuneplan 2001 for Århus Kommune. Baggrunden herfor var udvidelsen af Århus Universitetshospital i Skejby. Der fandtes at være et behov for en samlet byggemulighed, eftersom det var meningen at sygehuset skulle udvides med 250.000m² i de kommende år og efterfølgende muligvis yderligere med 100.000m². Ekspropriationen omfattede i alt ca. 31,5 ha landbrugsjord.

Ekspropriationsformålet var byudvikling, udvidelse af Århus Universitetshospital i Skejby med fremtidige sygehusrelaterede funktioner, offentligt formål.

a- Klagers anbringender:

Klageren anførte bl.a. at ekspropriationen var ugyldig, fordi der ikke forelå en lokalplan, at kommunen ikke havde godtgjort, at betingelserne for ekspropriation til byudvikling var opfyldt, da ekspropriationen skete på et sent tidspunkt i planlægningen. Desuden anførte klageren, at nødvendighedskravet ikke var opfyldt, fordi kommunen ikke på ekspropriationstidspunktet behøvede at råde over klagerens ejendom for at sikre byudviklingen. Den reelle baggrund for ekspropriationen var, at der ikke kunne opnås enighed om prisen for jorden. Ekspropriationen burde afvente lokalplanudarbejdelse.

b- Kommunens synspunkter:

Århus Kommune anførte, at der var behov for at erhverve arealerne tidligt i planprocessen for at den detaljerede planlægning kunne være uafhængig af ejerforhold.

Hospitalsudvidelsen ville ske i offentligt regi, eftersom projektet ikke egnede sig til at være et offentligt/privat partnerskab projekt. Vedrørende nødvendigheden og lovligheden var det kommunens opfattelse, at hverken ordlyden af planlovens § 47 stk.1, 1.led, lovforarbejderne eller Naturklagenævnets hidtidige praksis udelukkede anvendelsen i denne sag. Desuden ud-

talte kommunen, at begrebet byudvikling efter § 47 skulle fortolkes bredt, samt at ekspropriation jf. § 47 stk.1, 1.led ikke efter kommunens opfattelse skulle begrænses til et tidligt tidspunkt i planlægningsprocessen. Vedrørende lokalplanlægningen henviste kommunen til den kommenterede kommuneplanlov (Kommuneplanloven, 3.udgave 1989, s.392f) samt en vejledende udtalelse fra Planstyrelsen nr. 66 af august 1989, om at lokalplanlægning ikke udelukker anvendelsen af kommuneplanen som ekspropriationsgrundlag.

c- Naturklagenævnets vurdering:

Om ekspropriationens lovlighed fandt nævnet bl.a., at kommuneplantillægget, der udgjorde det planlægningsmæssige udgangspunkt for ekspropriationen, måtte anses for gyldigt og endeligt vedtaget. Det blev lagt til grund, at arealet skulle anvendes til offentligt formål, udvidelse til sygehus og hertil relaterede funktioner, og bestemmelsen herom i kommuneplanen således var et lovligt grundlag for ekspropriationen.

Eftersom sygehuset skal udvides i etaper og første etape involverer dele af de omhandlede arealer, fandtes det nødvendigt at ekspropriere arealerne nu for at realisere sygehusets udvidelse. Det var ligeledes nødvendigt at ekspropriere eftersom der ikke forinden havde kunnet findes enighed om prisen for jorden med ejerne.

Nævnet udtalte vedr. ekspropriation inden der foreligger en lokalplan:

”Uanset at det tidligere (1989) i teorien er anført, at det ikke er udelukket at ekspropriere på grundlag af en kommuneplan, selvom der er tilvejebragt en lokalplan for området, viser Naturklagenævnets nyere praksis, at nævnet har lagt mere vægt på de ovenfor citerede lovbemærkninger, hvor det er anført dels, at ekspropriation til byudvikling som regel foretages på et tidligt tidspunkt i planlægningen, hvor den præcise anvendelse endnu ikke er fastlagt, og dels, at hvis det er byplanmæssigt forsvarligt på ekspropriationstidspunktet at tilvejebringe en lokalplan med detaljerede udstyknings-, vej- og byggeforskrifter, må ekspropriationen afvente lokalplanens fremkomst og da ske på grundlag af lokalplanen.”

Nævnet præciserede, at det er kommunens egen vurdering, der er afgørende for hvornår det er ”byplanmæssigt forsvarligt” at tilvejebringe en lokalplan, og fandt her ikke grundlag for at anfægte vurderingen. Efter en samlet vurdering fandt nævnet således ikke grund til at ophæve ekspropriationen. Naturklagenævnet stadfæstede ekspropriationsbeslutningen, og henviste i sin afgørelse til lovforarbejderne og formålet med bestemmelsen om ekspropriation til byudvikling.

d- Kommentar:

Naturklagenævnet gik ikke dybt ind i vurderingen af beslutningen om tilvejebringelsen af en lokalplan i stedet for at ekspropriere på grundlag af kommuneplanen. Nævnet lagde vægt på, at planlægningskompetencen ligger hos Århus Kommune alene. Da området var udlagt til offentligt formål, ville det ikke have haft en afgørende betydning for ejeren, fordi han kun ville kunne komme til at sælge sin jord til det offentlige. Han ville således aldrig kunne komme til at realisere formålet i privat regi. Men i den konkrete sag vurderer nævnet ikke på, om der kan udarbejdes lokalplan eller ej, men udtaler blot, at kompetencen til at foretage den vurdering alene foretages af Århus Kommune, hvorfor ekspropriationsbeslutningen stadfæstes. Hvis Naturklagenævnet skulle have fulgt op på sin samlede (strengt praksis), se Struer 2-sagen, så skulle nævnet have undersøgt nærmere, om dele af sygehusudbygningen kunne have været igangsat på grundlag af lokalplan. Denne opfølgning af officialmaksimen blev undladt, og ekspropriationsbeslutningen blev stadfæstet enstemmigt.

5. Naturklagenævnets praksis – sammenfatning.

5.1 Naturklagenævnets muligheder

Naturklagenævnet er som før nævnt et kollegialt administrativt nævn, der jf. naturbeskyttelseslovens § 80 er sammensat således:

- 1) En formand,
- 2) 2 medlemmer, der udpeges af Højesteret blandt rettens medlemmer, og
- 3) 7 medlemmer, der udpeges af Folketinget.

Naturklagenævnet kan som administrativ myndighed ikke kritisere lovbestemmelser, der skal træffes afgørelser ud fra, her planlovens § 47 stk.1. Alligevel kan den omstændighed, at samtlige afgørelser, der har været forelagt nævnet siden den første sag i 1999 har citeret lovmotiverne, tages som udtryk for en vis skjult eller tavs kritik. Nævnet er som administrativ myndighed bundet af lovens motiver, og den omstændighed, at lovmotiverne refereres i samtlige afgørelser kan tages som udtryk for, at nævnet mener loven harmonerer dårligt med de generelle ekspropriationsbetingelser jf. grundlovens § 73.

5.2 Formandsafgørelser

Da Naturklagenævnet som administrativ myndighed skal træffe afgørelser om noget så indgribende som ekspropriationer, findes det også betænkeligt andet end at afgøre sagerne for det samlede nævn, og det er dermed betænkeligt at træffe afgørelserne som formandsafgørelser. En administrativ myndigheds første sag vedrørende et spørgsmål burde ud fra en formålstolkning have været prøvet af alle nævnets medlemmer, uanset, at der er hjemmel til at formanden træffer afgørelse på nævnets vegne. Det er således ejendommeligt, at Struer-sagen som den første blev afgjort som formandsafgørelse med hjemmel i planlovens § 58 stk.3. Bemærkelsesværdigt er det måske endnu mere, at hjemmelen til formandsafgørelser i stk.3 overhovedet findes. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Naturklagenævnets formand kan på nævnets vegne træffe afgørelse i sager, der ikke skønnes at have meget væsentlig interesse i forhold til lovens formål.”

Planlovens formål lyder jf. § 1 således:

”Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.”

I denne sammenhæng er ekspropriation kun et teknisk begreb. Men når ekspropriation er et så vidtgående og væsentligt indgreb i den private ejendomsret, er det måske nærmere hjemmelen i stk.3, der forekommer besynderlig mere end, at nævnet rent faktisk bringer den i anvendelse i den første sag, eftersom afgørelsen blev truffet i fuld overensstemmelse med 1980-lovens motiver.

5.3 Ophævede ekspropriationsbeslutninger

I fire ud af de otte sager blev kommunernes ekspropriationsbeslutninger ophævet. I Trehøj-sagen havde kommunen allerede igangsat lokalplanlægningen for området, og i Struer II-sagen havde kommunen oplyst, at et forslag til lokalplan for området forventedes vedtaget i maj måned 2006, og at den endelige lokalplan kunne vedtages i august 2006. Det var derfor i disse sager helt i overensstemmelse med lovforarbejdernes præmis, om at ekspropriation ikke kan komme på tale, hvis lokalplanudarbejdelse er ”tæt på”. Hadsten-sagen fra 2008 vedrørte reelt arealer, der lå udenfor kommuneplanerne. Kommunen gik således videre end lovbestemmelsen gav mulighed for, og af denne grund blev ekspropriationsbeslutningen ophævet. Ribe-sagen er den eneste af de sager, der blev ændret, som i et vidt omfang kan give anled-

ning til tvivl om afgørelsens resultat. Dette afspejler sig også i, at denne sag er den eneste, hvor der reelt var uenighed i nævnet, idet det blev en 6-3 afgørelse. Det tvivlsomme bestod i, at ekspropriationen omfattede betydelige arealer, hvor der ikke er grundlag for at igangsætte lokalplanlægning. Disse ville så vidt ses kunne have været eksproprieret med baggrund i lovbestemmelsen.

5.4 Citat af lovforarbejder

Samtlige 8 nævnssager citerer lovforarbejderne. Derved signalerer nævnet, at afgørelserne er i overensstemmelse med de hensyn som lå til grund for lovvedtagelsen. I flere sager, f.eks. Viborg-sagen, skriver nævnet ligefrem, at aktualitetskravet ikke gælder, som ved ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplan. Denne konsekvente fremhævelse af lovforarbejderne i alle sager, kan være udtryk for nævnets skjulte kritik af dets administrationsgrundlag. Navnlig kan det ikke udelukkes, at nævnets højesteretsdommere har været særligt optaget af, at lovforarbejderne blev citeret, så deres medvirken i afgørelserne har været administrativt velbegrundede.

Det kan endvidere konstateres, at de første fire sager alle indeholder henvisning til lovforarbejderne, mens de fire sidste, Ribe-sagen (2007), Brædstrup (2008), Hadsten (2008) og Skejby (2009), tillige indeholder en henvisning til, at planlovens hjemmel til ekspropriation skal administreres under hensyntagen til grundlovens § 73. I Skejby-sagen skrives herefter at:

”på grundlag af praksis efter bestemmelsen i grundlovens § 73 gælder en række almindelige betingelser, der skal være opfyldt ved en ekspropriation. Heraf følger navnlig, at ekspropriation skal være lovlig, nødvendig og tidsmæssig aktuel”

Denne fremhævelse tyder på en stramning i nævnssagerne, og nævnet er så vidt ses tæt på at være på kollisionskurs i forhold til 1980-lovens præmisser.

5.5 Enstemmighed – dissens

De første fire sager (frem til 2006) er enstemmige. Struer-sagen er formandsafgørelse. Ribe-sagen og Brædstrup-sagen har dissens, henholdsvis 6-3 og 7-1. Måske er denne konstatering udtryk for større uenighed i nævnet eller måske strid om afgørelsernes grundlovsmæssighed?

5.6 Stramningstendens

Siden Struer-sagen fra 1999, til den seneste om Skejby Universitetshospital er der sket en udvikling i Naturklagenævnets afgørelser.

Udviklingen går i retning af, at afgørelserne viser mere og mere forsigtighed med at tillade ekspropriationerne, og linjen der blev lagt med Struer-sagen, der må betragtes som særdeles vidtgående, er ikke blevet fulgt af nævnet siden. Praksis viser, at jo tættere man er på muligheden for en lokalplan jo mere er det den vej nævnet vælger i stedet for at tillade ekspropriation på grundlag af kommuneplaner. Stramningen ses klart at være sket med Ribe-sagen i 2007, hvor der begynder at være en uro omkring emnet i Naturklagenævnet eftersom der er dissens (6-3) for første gang. Stramningen af praksis viser sig i Ribe-sagen også meget tydeligt, eftersom nævnet begynder at henvise til nødvendighedskravet. I noten til afgørelsen anfører Friis Jensen, at nævnets begrundelse for ekspropriationen er dels en meget indgribende foranstaltning, dels har kommunen ikke påvist konkrete vanskeligheder ved at tilvejebringe lokalplan for området. Friis Jensen giver med den bemærkning formentlig udtryk for, at det er en bemærkelsesværdig stramning af tidligere praksis, da der ikke kan herske tvivl om, at ekspropriationsretlige indgreb i sagens natur er indgribende. Det er derfor ejendommeligt at fremhæve dette i netop denne sag. Hvis man sammenligner med Struer-sagen var der ikke tale om, at kommunen skulle påvise ”konkrete vanskeligheder” ved ikke at tilvejebringe lokalplan. Tværtimod synes det at stemme dårligt overens med lovmotiverne at kræve, at kommu-

nen skal kunne påvise sådanne vanskeligheder for at bestemmelsen kan finde anvendelse. I Skejby-sagen udtalte Naturklagenævnet endda, at i nyere praksis er der ikke basis for at ekspropriere på grundlag af kommuneplaner, hvor der forsvarligt kan tilvejebringes en lokalplan.

6. Perspektivering i forhold til grundlovens § 73

6.1 Administration under hensyn til § 73.

Lovmotiverne fremhæver, at loven skal administreres under hensyntagen til grundlovens § 73. Dette må betyde, at de principper, der gælder i henhold til § 73 også skal iagttages ved ekspropriation til byudvikling. Heri ligger en indbygget konflikt, fordi lovmotiverne til ekspropriation til byudvikling specifikt afskriver, at aktualitetskravet gælder. Også nødvendighedskravet er problematisk fordi ekspropriation til byudvikling kan ske på et så tidligt tidspunkt i processen, at det konkrete ekspropriationsformål endnu ikke er fastlagt. Nødvendighedskravet er opfyldt, hvis blot kommunen finder det nødvendigt at eje et bestemt areal uden nærmere angivelse af hvad en lokalplan skal indeholde. Kan man overhovedet tale om, at ekspropriationen er nødvendig? Som ordet ”nødvendig” efter en ren sproglig fortolkning forstås findes det ikke let at forene.

Umiddelbart synes det vanskeligt at administrere ekspropriationshjemmelen til byudvikling som lovgiver har intenderet under hensyntagen til grundlovens § 73.

Det ligger i sagens natur, at en lovbestemmelse, hvor forarbejderne så åbenlyst er i strid med de almindelige ekspropriationsbetingelser, på et eller andet tidspunkt må komme til en prøvelse. Denne vil næppe effektivt kunne finde sted i det administrative system. I det foregående er det beskrevet, hvordan Naturklagenævnet i alle sager har citeret lovforarbejderne for at legitimere de afgørelser nævnet har truffet. Prøvelsen af lovbestemmelsen finder endeligt sted ved domstolene, men den kan også finde sted enten lovgivningsmæssigt.

Det er klart, at allerede i Struer-sagen i 1999 blev det overvejet at forelægge sagen for domstolene, og Skejby-sagen kan stadig blive forelagt for domstolene, da 6-måneders søgsmålsfristen først udløber i august 2009. Procesøkonomiske overvejelser førte til, at Struer-sagen ikke blev forelagt domstolene. Klager kunne måske have opnået at få ret, men ville blot udskyde det planlægningsmæssige mål, der ville kunne nås med ekspropriation til lokalplan.

I dag ved vi, at lovgivningsmagts primært politiske prøvelse af lovbestemmelsen, er endt med en ophævelse af planlovens § 47 stk.1 for så vidt angår ekspropriation på grundlag af kommuneplaner.

6.2 Lovbestemmelsens ophævelse

Der har det seneste års tid været en del offentlig debat om kommunernes ekspropriationer efter planloven. At lovforslaget³⁵ er endeligt vedtaget, betyder dog ikke, at man ikke længere kan foretage ekspropriationer til byudvikling. Ekspropriation kan ske efter lokalplan. Problemet vedrørende de ekspropriationsretlige betingelser er dermed ikke løst ved at ophæve planlovens § 47 stk.1, 1.led. Det vil stadig give anledning til problemer at ekspropriere til f.eks. golfbaner, skydebaner og forskellige forlystelsesparker, for det er stadig et spørgsmål om aktualitet, nødvendighed og proportionalitet at gribe ind i den private ejendomsret. Der har i denne forbindelse været rejst tvivl om, hvad der ligger i grundlovens krav om ”almenvællet kræver”, da det fortsat vil være en vurdering, der skal tage udgangspunkt i, om det er et formål almenvellet kræver? Dette har givet anledning til debat vedr. store sager pressen har fokuseret på, som f.eks. Bestsellervirksomheden i Haderslev og ekspropriation til boligbebyg-

³⁵ Lovforslag L135 af 20.februar 2009

gelse ved Hillerød. Betingelserne jf. grundlovens § 73 skal fortsat respekteres efter der ikke længere kan eksproprieres til byudvikling på grundlag af kommuneplaner, men dog stadig efter lokalplaner.

Den offentlige debat mandede ud i, at regeringen ved Miljøministeren fremsatte ovennævnte lovforslag, der lød på, at fjerne kommunernes adgang til at ekspropriere til byudvikling på grundlag af en kommuneplan jf. planlovens § 47.

Miljøministeren iværksatte en undersøgelse med hjælp fra Kammeradvokaten, der skulle udfærdige en rapport om ekspropriationspraksis på planlovens område. Denne er af 20. august 2008 og indeholder en deskriptiv opremsning af ekspropriationer efter planlovens § 47 i perioden 2003-2007 for alle landets kommuner, Naturklagenævnet samt domstolene. Rapporten kommer ikke med hverken en juridisk analyse eller en stillingtagen til nogle af de af denne fremstillings rejste spørgsmål. Miljøministeren konkluderede dog i bemærkningerne til lovforslaget at, Kammeradvokatens undersøgelse ikke har givet anledning til at kritisere kommunernes ekspropriationspraksis efter planloven, men at undersøgelsen mere generelt giver anledning til at overveje ekspropriationsredskabets sammenhæng med de øvrige redskaber, som kommunerne betjener sig af ved planlægningen af byudvikling. Regeringen fandt således alligevel grund til at fastholde, at lovbestemmelsen skulle ophæves. Formentlig skyldes det den omtalte offentlige debat vedr. ekspropriation til byudvikling, og måske præget af den politiske holdning til bestemmelsen i planlovens § 47 stk.1, eftersom det politiske flertal i Folketinget er ændret i forhold til det, der vedtog loven tilbage i 1980. Debatten i foråret 2009 har været ligeså voldsom, som ved lovens vedtagelse i 1970'erne bare med omvendt fortegn og mange aktører har blandet sig i debatten.

Det står ikke klart, hvad der har været den reelle baggrund for lovbestemmelsens ophævelse. Det er derimod klart, jf. omtalte 8 Naturklagenævns sager, at nævnet har haft vanskeligt ved at administrere bestemmelsen uden hver gang at henvise til lovforarbejderne. Det kan måske ikke udelukkes, at nævnet eller de to højesteretsdommere i nævnet har ladet forstå, at der her var en lovbestemmelse, der ved en eventuel domstolsprøvelse ville kunne blive problematisk for lovgivningsmagten og for så vidt også for Højesteret. Dette er gisninger, men stramningen i nævnets afgørelser siden Ribe-sagen i 2007 tyder på en forstærket prøvelse af nødvendighedskravet, som ikke fremgår af lovforarbejderne. Ophævelse af lovbestemmelsen inden en eventuel domstolsprøvelse var derfor på mange måder hensigtsmæssig.

6.3 Domstolsprøvelse

Ingen sag om forståelsen af planlovens af planlovens § 47 stk.1, 1.led er blevet prøvet af domstolene, og sandsynligvis når slet ingen at blive det inden lovvedtagelsen træder i kraft den 1. august 2009. Skejby-sagen kan stadig nå at blive anket til domstolene da ankefristen først udløber i august, men det er uvist om dette vil ske.

Der kan ikke herske tvivl om at lovforslaget i 1980 gav anledning til ophedet debat i Folketinget og af mindretallet ansås at forrykke retsgrundlaget for ekspropriation og derved indgreb i den private ejendomsret på en sådan måde, at det ligefrem blev kaldt absurd, bizart og moralsk uanstændigt. På den politiske scene har emnet således dannet ramme for diskussioner lige fra lovens vedtagelse frem til i dag til lovens afskaffelse. Ingen steder i den juridiske litteratur er emnet berørt. Det skyldes formentlig, dels at perioden om end lang i politisk henseende ikke er det juridisk set, dels at ingen sager har været prøvet af domstolene. Alligevel har både Revsbech og Friis Jensen tilsyneladende antydnet problemet i henholdsvis noten til afgørelsen i Struer-sagen og Ribe-sagen. Artiklen af Hansen Jensen om Alssund-sagen har givetvis også øget fokus på behandlingen af de ekspropriationsretlige betingelser og principper jf. grundlovens § 73.

Planlovens § 47 stk.1 er næppe i sig selv direkte grundlovsstridig. Problemet ligger i, at loven og dens forarbejder lægger op til konkrete afgørelser, der ikke harmonerer med almenvellet,

nødvendighedskravet og i det hele taget de proportionalitetsbetragtninger, som knytter sig til grundlovens § 73. Naturklagenævnet har dog strammet sin praksis – formentlig på grundlag af den samfundsmæssige debat, som bestemmelsen har affødt og man er muligvis blevet gradvist mere og mere opmærksom på problemet med administrationen under hensyntagen til grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper.

Såfremt en sag var blevet forelagt domstolene ville det have været interessant at se hvordan dommerne ville forholde sig til fortolkningen af lovbestemmelsen. Det ville naturligvis være afgørende, at sagens konkrete omstændigheder gav anledning til at rejse problemet, og desuden, at der blev nedlagt påstand om selve spørgsmålet jf. forhandlingsmaksimen. Hvis dette skete er det bestemt ikke udelukket, at Højesteret – i konflikt med forarbejderne, ville have tilsidesat den trufne ekspropriationsbeslutning under hensyntagen til grundlovens § 73.

Poul Andersen skriver i statsforfatningsretten ved ekspropriationsbestemmelser følgende:

”Hvis en ekspropriationsbestemmelse, der fremtræder som hjemmel for ekspropriationer, er for vidtgående – lov i forhold til grundlov, anordning i forhold til lov og grundlov – kan der efter omstændighederne blive tale om at fortolke bestemmelsen indskrænkende... Men hvis denne mulighed ikke foreligger, må bestemmelsen anses for ugyldig.”³⁶

Det kan heraf udledes, at loven eller håndteringen af loven især kan problematiseres, når det statsforfatningsretligt ses på, hvilke krav der skal respekteres ved ekspropriationer jf. grundlovens § 73. Hjemmelen i § 47 stk.1 er ganske vidtgående allerede derved, at aktualitetskravet er fjernet, og bør derfor jf. ovenstående citat blive fortolket indskrænkende. Det må antages at være særdeles vanskeligt at fortolke § 47 stk.1 indskrænkende, når der er tale om at råde over arealer på et så tidligt tidspunkt i en fremtidig byudvikling der jf. ordlyden ikke skal overholde aktualitetskravet. Poul Andersens synspunkt stemmer overens med Max Sørensen's føromtaltte vurdering af, at ekspropriationsformålet bør være konkretiseret for at stemme overens med statsforfatningsretten. Med de senere års øgede fokus på proportionalitetsprincippet i statsforfatningsretlig henseende, er det ydermere betænkeligt såfremt lovgivningsmagten, som ved vedtagelsen af lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner, ikke overholder de grundlæggende ekspropriationsbetingelser og principperne, der gælder for disse. Der vil derfor være god grund til at stille spørgsmålet, om ikke lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner allerede ved vedtagelsen var på kant med grundlovens § 73.

Kammeradvokatens rapport gav som nævnt ikke Miljøministeren anledning til at kritisere kommunernes anvendelse af ekspropriationshjemmelen, og kommunerne kan ikke fortænkes i, at ønske bestemmelsens bevarelse med muligheden for at kunne foretage en byudvikling med ”friere tøjler” i økonomisk og planmæssig henseende. Uanset kommunernes ønske om adgangen til at foretage en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling med ekspropriationsredskabet i planlovens § 47 stk.1, må en ophævelse af bestemmelsen på baggrund af denne fremstilling alligevel siges at være en nødvendig reaktion. I nævnets håndtering af bestemmelsen og den gradvise ændring i dets praksis findes at ligge et problem, der måske har været en indbygget konflikt, der fremkom allerede med lovens vedtagelse. Nærværende fremstilling finder konkluderende, at lovbestemmelsen fra start må siges, at have været på kant med grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper, om end det først er blevet tydeliggjort gennem offentlig debat, øget opmærksomhed fra regeringen og Naturklagenævnets praksis.

³⁶ Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, Gyldendal 1954, s. 747, sammenhold hermed U.1958.894H, hvor Højesteret ikke foretog en indskrænkende fortolkning af en bestemmelse, der bl.a. gav kommunalbestyrelsen adgang til at ekspropriere: ”private tilhørende grunde... til tilvejebringelse eller udvidelse af... anlæg, der tjener et for kommunen almennyttigt formål”. Peter Germer bemærker i sin omtale af dommen, at den ikke udelukker, at domstolene i andre mere tvivlsomme tilfælde vil foretage en indskrænkende fortolkning af vagt formulerede bestemmelser. I forlængelse heraf bemærker Germer videre, at hvis en ekspropriation er for vidtgående må den tilsidesættes i det omfang, den omfatter mere, end formålet tilsiger. Jf. Peter Germer, Statsforfatningsretten, 4.udgave, 2007, s. 291.

7. Konklusion

Lov om ekspropriation til byudvikling var længe undervejs og meget omdiskuteret lige fra lovens vedtagelse i 1980. Den blev omtalt som vidtgående både af dens modstandere og tilhængere. Retspolitisk må loven derfor betragtes som kontroversiel. Efter vedtagelsen ”levede den imidlertid et stille liv” helt frem til 1999, hvor den første sag blev prøvet af Naturklagenævnet, og siden da fulgte flere afgørelser og et væsentligt øget fokus på bestemmelsen generelt. Betingelserne for ekspropriation givet i grundlovens § 73, krævet af almenvellet, ifølge lov og mod fuldstændig erstatning er indiskutable. På baggrund af analysen om aktualitets- og nødvendighedskravet suppleret af proportionalitetsbetragtninger er det juridisk set helt grundlæggende, at disse tillige overholdes ved foretagelse af ekspropriationsretlige begreb. Det er retskrav, som i teorien findes at være almindelige i forbindelse med ekspropriation, jf. grundlovens § 73. Politisk går uenigheden på, om loven er nødvendig af planlægningsøkonomiske hensyn offentligt set, og dermed om betingelsen om almenvellet kan udstrækkes til at gælde for upræcise og uaktuelle ekspropriationsformål overfor hensynet og beskyttelsen af den private ejendomsret. Juridisk set bør denne sondring ikke være et politisk anliggende. Det kan ikke være den aktuelle regerings opfattelse, der er afgørende for, om der gælder et aktualitets- og nødvendighedskrav. Et folketingsflertal kan ikke vedtage om – ellers grundlæggende – juridiske begreber for ekspropriation skal være gældende. Vedtagelsen af lov om ekspropriation til byudvikling har vist, at det i et vist omfang kan lade sig gøre, at tilsidesætte grundlæggende ekspropriationsbetingelser. Dette må juridisk set siges at være betænkeligt. Det er problematisk, at der ikke engang ved vedtagelsen i 1980 af lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner, blev diskuteret betydningen af, at de grundlæggende ekspropriationsbetingelser blev afskaffet af lovgiver uden yderligere problematisering. Om det var et overset problem eller om den juridiske betydning af begreberne blot ikke blev givet nok opmærksomhed juridisk, kan der ikke svares konkret på her, men sidstnævnte er formentlig mest nærliggende. Det konkluderes, at lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner må siges at have været på kant med grundlovens § 73 og de hertil knyttede principper. Så ophævelse af lov om ekspropriation til byudvikling på grundlag af kommuneplaner, nu bestemmelsen i planlovens § 47 stk.1 kan sammenfattende på baggrund af denne analyse siges at have været uundgåelig.

Litteraturliste

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, Bind 2, 3.udgave, 2.oplæg, Kbh. 1983

Anne Birte Boeck, Lov om planlægning, 2.reviderede udgave, Jurist- & Økonomforbundets forlag, 2002

Bendt Andersen & Ole Christiansen, Kommenteret Kommuneplanlov, 3.udgave, Jurist- & Økonomforbundets Forlag, 1989

Bent Christensen, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, Jurist- & Økonomforbundets Forlag, 1991

Hanne Mølbeck & Jens Flensborg, Ekspropriation i Praxis, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2007, 1.udgave

Jens Peter Christensen, Forfatningsretten og det levende liv, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1990

Karsten Revsbech, Lærebog i Miljøret, 2.udgave, 1990

Max Sørensen, Statsforfatningsret, Juristforbundets Forlag 1969

Michael Hansen Jensen, Ekspropriation og proportionalitet, U.2000B.435

Peter Germer, Statsforfatningsret, 4.udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, Gyldendal 1954

W.E. von Eyben, Miljørettens grundbog, Akademisk forlag, 1986

W.E. von Eyben, Dansk Miljøret, 4. ekspropriation og andre emner, Akademisk forlag, 1978

Afgørelser fra Naturklagenævnet

| | |
|---------------|-----------------|
| KFE 1999.264 | Struer-sagen |
| KFE 2003.147 | Viborg-sagen |
| KFE 2004.91 | Trehøje-sagen |
| KFE 2006.381 | Struer 2-sagen |
| KFE 2007.407 | Ribe-sagen |
| KFE 2008.8 | Brædstrup-sagen |
| NK 15.09.08 | Hadsten-sagen |
| NK 04.02.2009 | Skejby-sagen |

Tidsskrifter

Folketingstidende 1975-76, forhandlinger, bind II, spalte 2465-5120

Folketingstidende 1976-77, 1.samling, forhandlinger, bind I, spalte 1-2080

Folketingstidende 1979-80, 2.samling, forhandlinger, bind III, spalte 2913-4448

Folketingsårbog 1976-77

Rigsforsamlingen, sp. 2593-96 og 3192-3201

Cirkulære nr. 148 af 14/09/1981, til samtlige kommunalbestyrelser. (Historisk)

Domme

| | |
|---------------|--------------------|
| U.2000.577/1H | Alssund-sagen |
| U.1965.209Ø | Bageren i Knudsker |
| U.2002.2281V | Hvoruptorp |